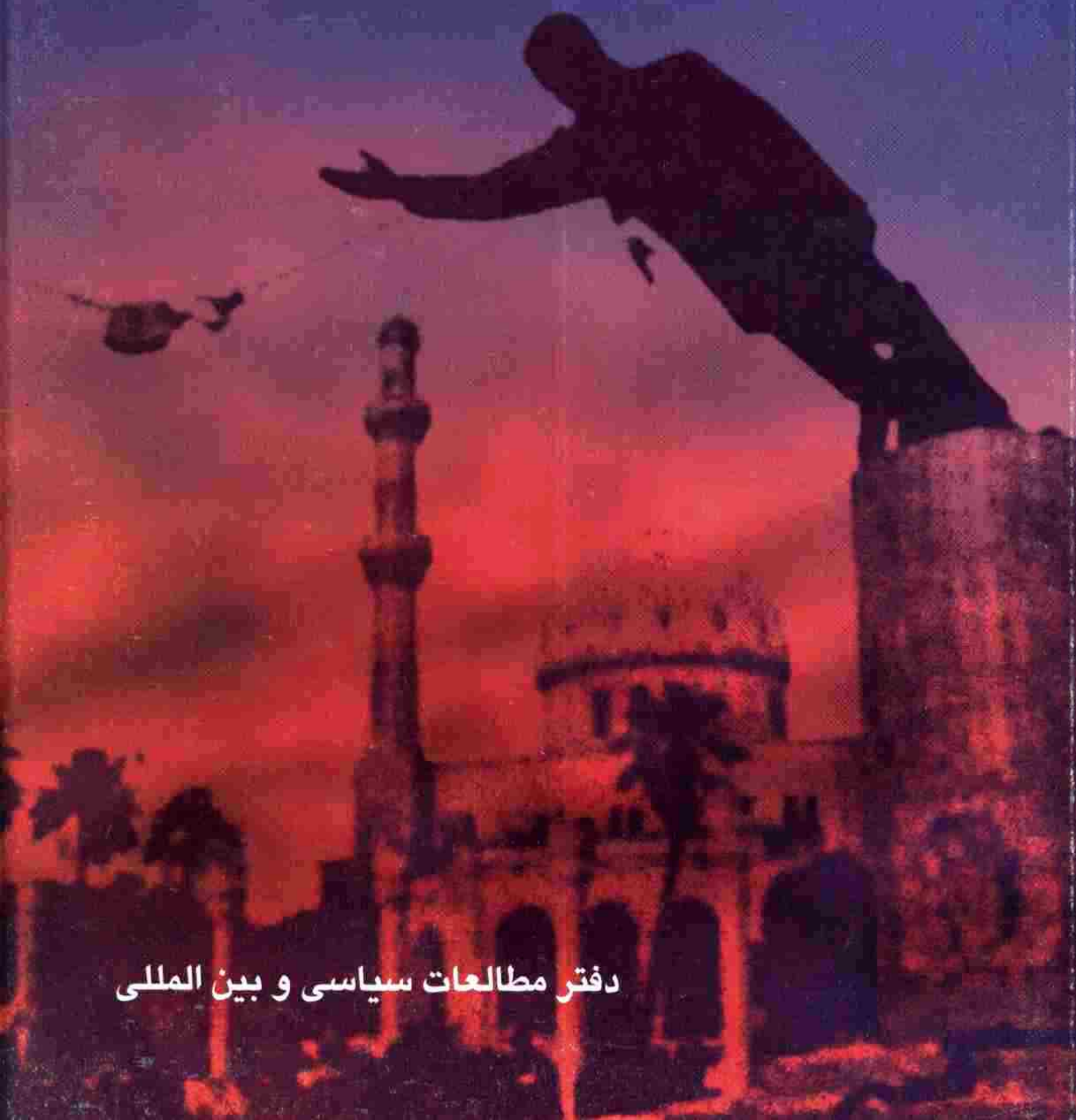
عراق پس از سقوط بغداد



دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی

بسم الله الرحمن الرحيم

عراق پس از سقوط بغداد

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

تهران - پاییز ۱۳۸۴

فهرستنویسی پیش از انتشار

عراق پس از سقوط بغداد / [تهیه کننده] دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی. ـ تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸۴.
هشت، ۲۵۶ ص.
ISBN 964- 361- 312- 7: بها: ۲۲۰۰۰ ریال
فهرستنویسی براساس اطلاعات فیپا (فهرستنویسی پیش از انتشار)
واژه‌نامه.
کتابنامه.
۱. عراق ـ تاریخ ـ حمله ایالات متحده، ۲۰۰۳ م ـ مقاله‌ها و خطابه‌ها. ۲. عراق ـ تاریخ ـ حمله ایالات متحده، ۲۰۰۳ م. ـ نتایج و تأثیرات. ۳. عراق ـ سیاست و حکومت ـ قرن ۲۱ م. ۴. عراق ـ تاریخ ـ دخالت ایالات متحده، ۲۰۰۳ م. ۵. ایالات متحده ـ سیاست و حکومت ـ قرن ۲۱ م. الف. ایران. وزارت امور خارجه. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی. ب. ایران. وزارت امور خارجه. مرکز چاپ و انتشارات.
DS ۷۹ / ۷ / ع ۴۳ ۹۵۶/۷۰۴۴۳
کتابخانه ملی ایران ۲۸۶۸۷-۸۴ م

عراق پس از سقوط بغداد
دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی
چاپ اوّل: پاییز ۱۳۸۴
شمارگان: ۱۰۰۰ جلد
طرح روی جلد: فرنوش دولتی
طراحی، لیتوگرافی، چاپ و صحافی:

مرکز چـاپ و انتشـارات وزارت امـور خارجه

دفتر مرکزی: مینی سیتی، میدان شهید محلاتی، خیابان نخل، خیابان وزارت امور خارجه
تلفن: ۷-۲۲۴۵۸۶۰۴، دورنگار: ۲۲۴۵۸۶۰۳
فروشگاه شماره ۲: تهران، خیابان شهید باهنر، خیابان شهید آقایی
صندوق پستی ۱۹۳۹۵/۴۷۴۶، تلفن: ۲۲۸۰۲۶۶۲
فروشگاه شماره ۳: تهران، انتهای خیابان شهید باهنر، میدان شهید باهنر، تلفن: ۷۱-۲۲۲۹۲۲۷۰

فهرست مطالب

مقدمه

پس از حمله آمریکا به عراق، سقوط رژیم بعث و ساختارها و تشکیلات سیاسی و امنیتی عراق، چگونگی اداره این کشور تا زمان تشکیل حکومت باثبات و مراحل شکل‌گیری روند دموکراسی در این کشور از مسائل مهم مورد بحث بود. بی‌تردید شکل‌گیری حکومتی مستقل، آزاد، دموکراتیک و نماینده جامعه عراق هدف جامعه بین‌المللی است. عراق باثبات و امن، امنیت و ثبات منطقه‌ای را افزایش خواهد داد و در صورتی که این کشور در ناامنی به سر برد و در نهایت جنگ داخلی عراق به وقوع بپیوندد ابعاد فاجعه تاحدی خواهد بود که اکثر کشورهای جهان را دچار مخاطره خواهد کرد. هیچ کشوری خواستار بروز چنین مشکلی در عراق نیست و باید باتکیه بر رویکردهای دیپلماتیک در پی مشارکت مثبت و حداکثری کشورهای تأثیرگذار در عراق پس از صدام بود.

تحولات در عراق پس از صدام نه‌تنها روابط خارجی این کشور بلکه چارچوب سیاست خارجی و حتی نظام سیاسی کشورهای همسایه آن ازجمله ایران را تحت تأثیر قرار می‌دهد. جمهوری اسلامی ایران رسماً و آشکارا از حمله نظامی آمریکا به عراق و اشغال خاک این کشور انتقاد کرد، اما در عین حال کشوری بود که فروپاشی نظام بعثی را به ملت و کارگزاران دولت انتقالی تبریک گفت. در حقیقت از جمع شش همسایه عراق، ایران بیش از همه از انتقال قدرت و تشکیل دولت انتقالی در عراق استقبال کرد.

شاید هیچ کشوری به اندازه عراق برای ایرانیان دردسرساز نبوده است. دو کشور طولانی‌ترین جنگ قرن بیستم را پشت‌سر گذاشتند. گرچه ایالات متحده آمریکا برای سرنگونی صدام حسین هزینه‌های بسیاری متحمل شد، اما ایالات متحده تنها برنده جنگ عراق نبود.

کتاب مجموعه مقالات «عراق: از سقوط بغداد تا بازسازی» با گردآوری یک سلسله از مباحث پیرامون تأثیر جنگ عراق بر همسایگان، مواضع کشورهای عربی نسبت به تحولات عراق، ضعف و انسجام اجتماعی ـ سیاسی و مشکلات ژئوپلتیک در این کشور، چهره دوگانه تروریسم در عراق، نقش گروه‌های قومی در شکل‌دهی به نظام سیاسی، نقش سازمان ملل و

آمریکا، بازسازی اقتصاد عراق و روند تدوین قانون اساسی بر آن است تا گزیده‌ای از تحلیل‌ها و دیدگاه‌ها در مورد چالش‌ها، مشکلات و آینده عراق را برای خوانندگان ارائه نماید. دو مقاله در این مجموعه ترجمه و بقیه تألیفی می‌باشند. مقالات ترجمه‌شده به بیان دیدگاه‌های غربی در این زمینه می‌پردازد وگرچه مورد تأیید ما نیست اما جهت آشنایی با این دیدگاه‌ها در این مجموعه ارائه شده است.

تغییر ساختار نظام سیاسی عراق بر محیط سیاسی ایران تأثیرگذار بوده و خواهد بود. این تحول برای ایران چالش‌های نوینی را ایجاد کرده است که در مقایسه با گذشته متفاوت می‌باشد. شناخت این تغییر به طراحی سیاست‌ها و مواضع ایران کمک می‌کند. امید است که این مجموعه مقالات در شناسایی مسائل و مشکلات عراق سودمند باشد.

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

وزارت امور خارجه

بررسی تأثیر جنگ عراق بر همسایگان این کشور با تأکید بر سوریه

احمد سلطانی‌نژاد[1]

جنگ آمریکا با عراق تمامی کشورهای منطقه به‌ویژه همسایگان این کشور را هر یک به نوعی تحت‌تأثیر قرار داده است. با قطعی شدن طرح آمریکا مبنی بر حمله به عراق بسیاری از کشورهای جهان ازجمله کشورهای منطقه به مخالفت با این جنگ پرداختند. روشن نبودن آینده عراق و امکان تجزیه این کشور مهم‌ترین دلیل برای مخالفت با این جنگ بود. البته در اینکه آمریکا با برتری نظامی خود خواهد توانست نظام بعثی عراق را نابود سازد تردیدی نبود، لیکن آینده عراق و اینکه چه گروه‌هایی در شکل‌گیری نظام سیاسی این کشور نقش اساسی خواهند داشت برای هیچ‌یک از کشورهای همسایه عراق شناخته‌شده نبود و به همین دلیل تحولات این کشور خوشایند بسیاری از آنان نبود. به هرحال، این احتمال وجود داشت که پیامدهای جنگ برای کشورهای هم‌مرز با عراق که دارای اقلیت کُرد هستند به‌مراتب بیشتر از سایر کشورها باشد. همین امر یکی از دلایل مخالفت این‌کشورها با طرح جنگ آمریکا با هدف تغییر رژیم بغداد بود.

با این حال باتوجه به درک و برداشت کشورهای همسایه عراق از میزان تأثیرگذاری تحولات عراق بر آنها و همچنین به دلیل ملاحظات سیاسی ـ امنیتی و نوع ارتباط آنها با ایالات متحده آمریکا موضع این کشورها از مخالفت شدید با جنگ تا اتخاذ موضعی مبهم در نوسان بود. به عنوان مثال، برخی کشورها مانند اردن اگرچه بعضاً مطالبی در مخالفت با جنگ اعلان داشتند لیکن از انجام هر اقدامی برای مقابله با تجاوز آمریکا به عراق خودداری کردند؛ تعدادی از کشورها نیز به‌رغم روابط دیرینه خود با آمریکا پایگاه‌های خود را برای حمله به عراق در اختیار

---

۱. دکتر احمد سلطانی‌نژاد دکترای علوم سیاسی از دانشگاه گنت بلژیک است.

ارتش آمریکا قرار ندادند (مانند ترکیه و عربستان سعودی) و برخی دیگر نیز مانند سوریه به‌شدت علیه جنگ موضع گرفتند لیکن بعداً تحت‌تأثیر فشارها و تهدیدات آمریکا در مواضع خود تجدیدنظر کردند.

در این مقاله به اجمال دیدگاه‌ها و پیامدهای جنگ را بر همسایگان عراق برشمرده و به طور خاص به تأثیر این تحولات بر سیاست خارجی سوریه می‌پردازیم. بنابر برخی گزارش‌ها، بیشترین تظاهرات ضدجنگ کشورهای عربی در سوریه برگزار شد و این کشور چه قبل از جنگ و چه بعد از آن به مخالفت آشکار با آمریکا پرداخت. قبل از شروع جنگ، سوریه به منظور جلوگیری از اشغال عراق و تغییر رژیم در این کشور تلاش وسیعی را برای متقاعد ساختن عراق به‌منظور موافقت با از سرگیری بازرسی تسلیحات کشتار جمعی این کشور توسط سازمان ملل متحد انجام داد و به قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل جهت خلع سلاح عراق رای مثبت داد. هر چند به‌رغم موافقت عراق و عدم دستیابی بازرسان سازمان ملل به سلاح‌های کشتار جمعی عراق، دولت بوش تغییر رژیم در عراق را از طریق اشغال نظامی به عنوان یکی از اهداف اصلی سیاست خاورمیانه‌ای خود قرار داده بود و این گزینه را راه‌حلی برای پایان‌دادن به بنیادگرایی و تروریسم در این منطقه تلقی می‌کرد.

در قسمت اول این مقاله به طرح موضوع پرداخته و دیدگاه‌های مختلف در رابطه با علل جنگ و اشغال عراق را بیان می‌کنیم. در قسمت دوم پیامدهای این جنگ را برای کشورهای همسایه عراق بیان داشته و به‌طور خاص به اتهامات مطرح‌شده علیه سوریه می‌پردازیم و دلایل مخالفت این کشور با جنگ را بیان می‌داریم. در پایان تعدیل مواضع سیاست خارجی سوریه در ارتباط با اشغال عراق، تطبیق آن با واقعیت‌های موجود در منطقه و همچنین عوامل مؤثر در تصمیم‌گیری در سیاست خارجی سوریه را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

طرح موضوع

موضع بسیار سخت سوریه در مخالفت با جنگ از اهمیت این موضوع حکایت داشت

که این کشور تأثیرات و پیامدهای این جنگ را بر امنیت و منافع ملی خود بسیار جدی فرض کرده است. به‌رغم مواضع مبهم کشورهای عربی (به جز کویت که موافق با جنگ بود) در مخالفت با حمله نظامی آمریکا به عراق به بهانه ارتباط صدام با گروه‌های تروریستی و گروه القاعده (که هیچ‌گاه به اثبات نرسید) و همچنین تأکید آمریکا برای تغییر رژیم عراق به عنوان الگویی برای پیشبرد دموکراسی در منطقه خاورمیانه، سوریه نه‌تنها به مخالفت علنی با جنگ پرداخت بلکه عملاً (براساس دیدگاه آمریکا) در سازمان‌دهی و تشویق به انجام اقدامات تروریستی علیه نیروهای آمریکایی مستقر در عراق نقشی فعال اگرچه غیرمستقیم ایفا کرد.

با شروع جنگ، مقامات سوری اقدام به تأسیس دفتری در مقابل سفارت عراق در دمشق کردند که در آن از داوطلبان پیوستن به مبارزان عراقی جهت مقابله با سربازان آمریکایی ثبت نام به عمل می‌آمد. براساس دیدگاه مقامات آمریکایی، این افراد با هدف مبارزه با نیروهای آمریکایی از طریق مرزهای سوریه به داخل خاک عراق نفوذ کرده و در درگیری و سازمان‌دهی حملات متعددی شرکت داشته‌اند.[۱] ارسال تجهیزات نظامی به داخل عراق برای کمک به رژیم بعثی، ادعای دیگری است که آمریکا علیه سوریه مطرح کرد. پناه دادن به مقامات عالی‌رتبه بعث عراق نیز اتهام دیگری بود که سوریه را به عنوان حامی اصلی رژیم عراق وانمود می‌کرد.[۲]

این عوامل سبب شد که سوریه به شدت تحت فشار و تهدیدات روزافزون آمریکا قرار گیرد، به‌گونه‌ای که احتمال گسترش جنگ با این کشور برای بسیاری از ناظرین امور خاورمیانه حداقل برای مدتی هرچند کوتاه جدی به نظر می‌رسید.

طی سال‌های گذشته ایالات متحده آمریکا دو بار وارد جنگ با عراق شد: یکی در ژانویه ۱۹۹۱ با هدف آزادسازی کویت و دیگری در مارس ۲۰۰۳ با هدف نابود سازی و تغییر رژیم بعثی حاکم بر عراق. در سال ۱۹۹۱ سوریه به‌رغم اختلافات اساسی با آمریکا و چالش با این کشور بر سر بسیاری از مسائل منطقه‌ای به یک‌باره تمامی تعارضات خود را با آمریکا کنار گذاشت و به عنوان متحد در کنار این کشور قرار گرفت تا با مشروع جلوه‌دادن جنگ از احتمال گسترش گرایش های ضد آمریکایی در منطقه جلوگیری کند. البته سوری‌ها اهداف دیگری نیز

داشتند که ازجمله می‌توان به تمایل و نیاز سوریه به بهبود روابط با آمریکا به عنوان تنها ابرقدرت پس از پایان جنگ سرد اشاره کرد.[۱] لیکن در مارس ۲۰۰۳ زمانی که احتمال حمله آمریکا به عراق قطعی شد و حتی قبل ا ز آن سوریه نه تنها از آمریکا حمایت نکرد بلکه به مخالفت شدید با جنگ آمریکا علیه یک کشور عربی پرداخت. اما فشارها و تهدیدات خارجی و حتی برخی درگیری‌های پراکنده با سربازان آمریکایی، سوریه را مجبور کرد تا در سیاست خود در ارتباط با بحران عراق تجدیدنظر کند. بنابراین، سوریه به‌سرعت با تعدیل دیدگاه‌های خود از مواضع قبلی عقب‌نشینی کرد و نسبت به رفع سوءتفاهمات و افزایش اعتماد متقابل با آمریکا اقدامات عملی بسیاری را اتخاذ نمود که در ادامه به شرح آن می‌پردازیم.

به راستی چه عواملی در سیاست‌گذاری خارجی سوریه نقش تعیین‌کننده دارند که حاکمان این کشور در سال‌های پس از پایان جنگ سرد همواره در تطبیق خود با شرایط و مناسبات حاکم بر نظام بین‌الملل و ترتیبات سیاسی ـ امنیتی موجود در سطح منطقه، با دیدی واقع گرایانه در پی تأمین منافع و امنیت ملی این کشور برآمده‌اند. اهمیت این واقعیت از آن جهت است که سوریه که خود به دلیل حاکمیت اقلیت علوی بر اکثریت سنّی این کشور و به‌کارگیری زور و ارعاب برای برقراری نظم و امنیت سیاسی همواره از درون آسیب‌پذیر بوده است، بدون داشتن ثروت و ذخایر بزرگ نفتی (مانند عربستان، عراق و کویت) و یا دارا نبودن نیروی نظامی قوی و قدرتمند (مانند عراق قبل از حمله به کویت) و همچنین نداشتن جمعیتی قابل توجه (مانند مصر) در عین حالی که دارای اقتصادی ضعیف، وابسته و ناکارآمد بوده است(۳) و همواره مورد تهدیدات جدی آمریکا و اسرائیل قرار داشته است، با بهره‌گیری از اصل واقع‌گرایی در برخورد با مسائل منطقه‌ای و تحولات بین‌المللی و با برداشت واقع‌بینانه از توان و

---

۱. این امر از دو جهت برای سوریه اهمیت داشت: یکی این که به نظر سوری‌ها، آمریکا تنها کشوری بود که امکان تأثیرگذاری و اعمال فشار بر اسرائیل را داشت و دیگر این که مقامات سوریه امیدوار بودند که با بهبود روابط با ایالات متحده آمریکا این کشور تحریم‌های سیاسی ـ اقتصادی که سال‌های متمادی بر سوریه تحمیل شده است را لغو کند و بدین‌ترتیب زمینه را برای سرمایه‌گذاری شرکت‌های آمریکایی و کمک‌های این کشور به اقتصاد ضعیف و وابسته سوریه فراهم نماید.

امکانات محدود خود و با تکیه بر ایفای نقشی اساسی در معادلات و بحران‌های منطقه‌ای به‌گونه‌ای روابط و مناسبات خود با سایر قدرت‌های بزرگ و منطقه‌ای را تنظیم کرده است که همواره طی سال‌های حکومت بعثی در این کشور به عنوان مهم‌ترین بازیگری که می‌تواند نقشی اساسی در تحولات منطقه‌ای ایفا نماید باقی مانده است.

حافظ اسد که به عصر کودتاهای پی در پی در سوریه پایان داد و بیش از سی سال بر این کشور حکم راند، به‌رغم اختلافات بسیار اساسی با آمریکا هیچ‌گاه در موقعیتی قرار نگرفت که به سرنوشت صدام گرفتار آید و اکنون نیز بشار اسد به‌رغم اینکه قبل از جایگزینی پدرش در تابستان ۲۰۰۰ هیچ تجربه ای در حکومت داری نداشت تحت‌تأثیر ساختار پیچیده قدرت سیاسی در سوریه و همچنین درک درست از هژمونی آمریکا و قدرت بلامنازع این کشور در معادلات منطقه ای، قرار نگرفتن در مقابل منافع منطقه‌ای آمریکا را اولویت سیاست خارجی این کشور قرار داده است. بنابراین، با اوج‌گیری اختلافات با آمریکا و افزایش تنش در روابط سرد دو کشور، سوریه به منظور حفظ منافع و امنیت ملی خود به‌گونه‌های مختلف عملاً به رفع سوء تفاهمات با آمریکا و اعتمادسازی متقابل اقدام نموده و همزمان نقش این کشور را در حل و فصل بحران‌های منطقه‌ای اجتناب‌ناپذیر کرده است.

علل جنگ

با فروپاشی اتحاد شوروی و همزمان با پایان یافتن جنگ سرد، ایالات متحده آمریکا به ابرقدرتی بی‌رقیب تبدیل شد که به اشکال مختلف به‌ویژه از طریق قدرت نظامی و یک‌جانبه‌گرایی در عرصه روابط بین‌الملل در پی تثبیت موقعیت هژمونیک خود برآمد. طرح نظم نوین جهانی که توسط رئیس جمهور وقت آمریکا، جورج بوش پدر، در اوایل دهه ۱۹۹۰ مطرح شد در راستای همین امر قابل توضیح است. مبارزه با تروریسم و بنیادگرایی اسلامی در منطقه خاورمیانه نیز که از دیرباز مورد توجه دولت آمریکا بوده است با پایان یافتن جنگ سرد و ضرورت جایگزین کردن یک تهدید جدی به جای اتحاد شوروی شدت گرفت. در همین ارتباط

از بین بردن سلاح‌های کشتار جمعی که در اختیار دولت‌های به اصطلاح یاغی قرار دارد به عنوان یکی از اهداف اساسی سیاست خارجی آمریکا در عرصه نظام بین‌الملل و به‌ویژه در منطقه خاورمیانه مطرح گردید.

طی دهه ۱۹۹۰، دولت آمریکا نقش مؤثری در حل و فصل برخی بحران‌های بین‌المللی ایفا کرد. لیکن وقوع حادثه شگفت‌انگیز ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و پیامدهای غیرقابل‌انکار آن که نقطهٔ عطفی در تاریخ سیاسی معاصر آمریکا پدید آورد، بزرگ‌ترین ضربه را به حیثیت واقتدار آمریکا وارد نمود و توانایی این کشور را برای مقابله با تهدیدات ناشناخته به‌شدت مورد تردید قرار داد. جامعه آمریکا که هیچ‌گاه شاهد چنین ضربه‌ای غیرقابل پیش‌بینی نبوده است، به یک‌باره با فرو ریختن برج‌های دوقلو و حمله به پنتاگون که هر دو نماد قدرت بلامنازع اقتصادی و نظامی آمریکا بودند، چنان آسیب‌پذیر گردید که ضرورت مقابله با این نوع تهدیدات را با هر اقدام ممکن بدیهی ساخت. بنابراین، حادثه یازدهم سپتامبر سرآغاز تغییراتی اساسی درسیاست و نگرش آمریکا نسبت به نوع جدیدی از تهدیداتی شد که برخلاف گذشته چه به لحاظ ماهیت و چه از دیدگاه میزان تأثیر آن قابل مقایسه نبود. حمله آمریکا به افغانستان و سپس اشغال عراق در این راستا قابل تحلیل است.

دیدگاه‌های مختلفی در رابطه با اهداف آمریکا از جنگ با عراق و اشغال این کشور مطرح شده است که می‌توان آنها را در موارد زیر خلاصه کرد: ۱. از بین‌بردن سلاح‌های کشتارجمعی عراق؛ ۲. ضرورت نابودی رژیم بعثی عراق به دلیل ارتباط این کشور با تروریست‌ها و امکان بهره‌گیری گروه‌های تروریستی از سلاح‌های کشتارجمعی عراق؛ ۳. ضرورت به‌کارگیری استراتژی اقدام پیشگیرانه؛ ۴. مسأله نفت؛ ۵. آزادسازی عراق و گسترش دموکراسی در منطقه خاورمیانه. جان مرشایمر و استفن والت در یک بررسی تحلیلی بر این باورند که برداشت دولت بوش مبنی بر اینکه نمی‌توان صدام حسین را از به‌کارگیری سلاح‌های کشتار جمعی باز داشت دلیل اصلی جنگ می‌باشد. از دیدگاه دولت بوش، صدام فردی بی پروا، ظالم و غیر قابل پیش‌بینی بود که اگر چنین فردی سلاح‌های کشتار جمعی به‌ویژه سلاح اتمی در اختیار داشته باشد امنیت ملی آمریکا در معرض خطر جدی قرار خواهد گرفت.[۴]

مجله سیاست خارجی با انتشار مقاله‌ای بیانات و اظهارنظرهای عمومی ده تن از افراد ذی‌نفوذ[۱] در سیاست‌گذاری خارجی آمریکا در رابطه با عراق طی دوره سپتامبر ۲۰۰۱ تا اکتبر ۲۰۰۲ را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد و به این جمع‌بندی می‌رسد که اهداف ذیل به ترتیب اولویت مورد تأکید قرار گرفته است: ۱. جلوگیری از گسترش سلاح‌های کشتارجمعی؛ ۲. تغییر رژیم؛ ۳. جنگ علیه تروریسم؛ ۴. نقض قطعنامه شورای امنیت توسط عراق؛ ۵. دیکتاتوری و اعمال شرورانه صدام حسین؛ ۶. عدم موفقیت بازرسان سازمان ملل در پیداکردن سلاح‌های کشتارجمعی عراق؛ ۷. آزادسازی عراق؛ ۸. ارتباط عراق با گروه القاعده؛ ۹. خطر عراق به‌عنوان یک تهدید فوری؛ ۱۰. خلع سلاح عراق.(۵) با این حال بسیاری بر این باورند که مسأله نفت و کنترل ذخایر عظیم نفتی عراق هدف اصلی آمریکا از جنگ و اشغال عراق بوده است.(۶)

تأثیر جنگ بر همسایگان عراق

تمامی کشورهای منطقه به‌ویژه همسایگان عراق هر یک به نوعی تحت‌تأثیر تحولات این کشور قرار گرفته‌اند. اگر اشغال عراق را از منظر ارتباط آن با طرح خاورمیانه بزرگ و تلاش آمریکا برای پیشبرد دموکراسی در این منطقه در نظر بگیریم، این امر نگرانی‌های جدی را برای بسیاری از کشورهای عرب منطقه که به شکلی دمکراتیک اداره نمی‌شوند پدید خواهد آورد. تجزیه عراق و امکان روی کار آمدن حکومت های مستقل کُرد و شیعی نیز یکی دیگر از نگرانی‌های برخی از کشورهای منطقه بود. پژوهشگران مطالعات خاورمیانه از جنبه‌های مختلف به بررسی پیامدهای جنگ بر کشورهای منطقه پرداخته‌اند. جودث یافی[۲] در مقاله‌ای تحلیلی ابعاد مختلف مشکلات ساختاری آینده عراق، اداره این کشور و پیامدهای منطقه‌ای آن را بیان داشته است.(۷) محمد ایوب استاد روابط بین‌الملل دانشگاه دولتی میشگان نیز ضمن بررسی تحلیلی پیامدهای استراتژیک جنگ عراق بر این باور است که یکی از اهداف اساسی

۱. این افراد عبارتند از: جرج بوش، دیک چنی، تام داچل، ژوزف لیبرمن، جان مک‌کین، ریچارد پرل، کالین پاول، کاندولیزا رایس، دونالد رامسفلد و پل ولفوویتز.

2. Judith Yaphe

آمریکا از جنگ، تثبیت موقعیت هژمونیک اسرائیل در منطقه بود که این امر با نابودی توان بالقوه نظامی عراق امکان‌پذیر می‌شد.[۸]

در این قسمت به اجمال تأثیرات و پیامدهای جنگ را برای هر یک از کشورهای همسایه عراق بیان می‌داریم.

بحران عراق و عربستان سعودی

یکی از مهم‌ترین نگرانی‌های عربستان این بوده است که اشغال عراق توسط آمریکا و روی کار آمدن یک حکومت دست‌نشانده و یا یک نظام احتمالاً دموکراتیک قومی ـ فرقه‌ای در عراق حداقل از دو جهت منافع ملی این کشور را تحت‌تأثیر قرار خواهد داد: تضعیف بیشتر موقعیت عربستان به‌عنوان متحد اصلی آمریکا در منطقه و احتمال جایگزینی آن با عراق چه عراق به‌عنوان تولیدکننده نفت و چه از منظر تبدیل‌شدن عراق به مهم‌ترین پایگاه نظامی آمریکا در منطقه.[۹] همچنین سعودی‌ها به شدت نگران روی‌کارآمدن رژیمی با گرایش شیعی و متمایل به ایران در عراق هستند. فشارهای آمریکا نیز برای ایجاد تغییرات دمکراتیک در کشوری که هیچ سابقه‌ای از برگزاری حتی یک انتخابات محلی با شرکت همه شهروندان را ندارد، می‌تواند چالشی بزرگ برای این کشور پدید آورد. گرایش وهابی حاکم بر عربستان نیز عمیقاً نگران فشارهای آمریکا برای ایجاد آزادی‌های سیاسی ـ اجتماعی در این کشور می‌باشد. به عقیده مارک استروس[۱] دلایل عمده عربستان برای مخالفت با جنگ عبارت بودند از: تجزیه عراق، احتمال حملات تلافی‌جویانه موشکی توسط عراق، نگرانی از ایجاد آشوب و بی‌ثباتی سیاسی، انزوا درجهان عرب و ترس از حملات و واکنش گروه‌های رادیکال اسلامی.[۱۰]

برخی از این دلایل ازجمله امکان تجزیه عراق و پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی بی‌ثباتی منطقه‌ای از عوامل عمده مخالفت سوریه با جنگ بود که این امر در تقویت مواضع دو کشور

1. Mark Strauss

سوریه و عربستان سعودی در مخالفت با جنگ و حمله نظامی آمریکا به عراق نقش قابل‌توجهی داشت.

به نظر می‌رسد باتوجه به افزایش دامنه اختلافات آمریکا و عربستان سعودی پس از حادثه ۱۱ سپتامبر و سردی روابط دو کشور که می‌تواند پایانی برای اتحاد استراتژیک دو کشور پس از شش دهه متوالی باشد، فشارهای آمریکا بر عربستان سعودی از یک طرف و پیامدهای منطقه‌ای جنگ آمریکا با عراق از سوی دیگر می‌تواند سبب تحولات اساسی در رویکرد این کشور در ارتباط با مسائل منطقه‌ای و بین‌المللی گردد. در این ارتباط می‌توان به تضعیف شورای همکاری خلیج فارس اشاره کرد. تصمیم عربستان سعودی مبنی بر رد درخواست آمریکا برای استفاده از پایگاه‌های نظامی عربستان برای حمله به عراق، عدم تمدید توافق‌نامه امنیتی ـ دفاعی که پس از تجاوز عراق به کویت بین شورای همکاری و آمریکا به امضا رسید و تأکید سایر کشورهای عضو شورا همچون کویت، عمان و قطر نسبت به تمدید این قرارداد و همچنین توافق اعضای شورا (به جز عربستان) بر امضای قراردادهای تجاری دوجانبه با آمریکا و بروز اختلاف و تغییر در نگرش آمریکا و عربستان نسبت به گسترش همکاری های دوجانبه هر یک به نوعی می‌تواند سبب تضعیف موقعیت شورای همکاری خلیج فارس شده و در عین حال سیاست‌های منطقه‌ای عربستان سعودی را نیز تحت‌تأثیر قرار دهد.[۱۱]

بحران عراق و اردن

تأثیر این بحران بر اردن به‌گونه‌ای دیگر بود. اردن که در تجاوز سال ۱۹۹۰ عراق به‌کویت از این کشور حمایت کرده و به دنبال آن فشارهای شدید بین‌المللی را متحمل شده بود، این بار وضعیتی بهتر داشت. عبدالله دوم از جنگ آمریکا با عراق حمایت نکرد لیکن به مخالفت جدی با آن نیز نپرداخت. واقع‌بینی شاه اردن از نقش هژمونیک آمریکا در نظام بین‌الملل و برداشت درست از موقعیت ژئوپلتیکی این کشور (قرارگرفتن بین اسراییل در غرب و عراق در شرق، دارابودن جمعیتی با اکثریت فلسطینی، وجود اقلیت بزرگ عراقی‌های مقیم اردن و همچنین

اقتصاد ضعیف و وابسته این کشور) عواملی بود که وی اشتباه پدرش را تکرار نکند. عدم حمایت صریح شاه اردن از حمله نظامی آمریکا به عراق و تلاش‌های این کشور برای یافتن راه‌حلی مسالمت آمیز مورد استقبال مقامات سوری قرار گرفت، هر چند موانع عمده‌ای برای اتخاذ یک تصمیم مشترک عربی وجود داشت.

کویت و بحران عراق

نابودی صدام برای کویت و ایران که هر دو بیشترین آسیب را از وجود حکومت بعثی عراق دیده بودند، معنای دیگری داشت. بنابراین کویت با آمریکایی‌ها در تغییر رژیم عراق همکاری کامل به عمل آورد. عراق همواره نسبت به کویت ادعای ارضی داشته و اعتبار مرزهای دو کشور را مورد تردید قرار داده بود و دربسیاری مقاطع قبل و بعد از استقلال کویت در سال ۱۹۶۱ درصدد الحاق این کشور و یا حداقل بخش‌هایی از آن به خاک خود بر آمده بود. صدام حسین و سایر مقامات عراق بارها اعلام کرده بودند که کویت بخش جدایی‌ناپذیر این کشور می‌باشد. بنابراین، کویت طی سال‌های پس از استقلال خود همواره مورد تهدید جدی عراق قرار گرفته بود. سرانجام اشغال کویت در اوت ۱۹۹۰ و الحاق رسمی آن به عنوان استان نوزدهم عراق سبب شد که مقامات کویت از هیچ کوششی برای همکاری با ایالات متحده آمریکا و نابودی رژیم بعثی عراق دریغ نکنند. موضع کویت در حمایت از نیروهای آمریکایی برای تغییر رژیم بعثی عراق برای بسیاری از کشورهای عربی ازجمله سوریه قابل درک بود و لذا به‌رغم مخالفت سوریه با حمله نظامی آمریکا به عراق این امر سبب بروز بحران در روابط سوریه-کویت نگردید.

بحران عراق و ایران

ایران که خاطرات تلخ هشت سال دفاع مقدس و مورد حمله قرارگرفتن تمامیت ارضی آن توسط ارتش عراق (که اکثریت آن از شیعیان عراق تشکیل شده بود) هیچ‌گاه در خاطره ملت به فراموشی سپرده نخواهد شد، سقوط صدام را جشن گرفت لیکن باتوجه به موقعیت حساس

ژئوپلتیکی و شرائط خاص حاکم بر نظام بین‌المللی اقدام به اتخاذ موضعی بی طرفانه کرد. با این حال، دیدگاه ایران نسبت به رژیم بعثی عراق (و اینکه یک حکومت مرکزی ضعیف بهتر از بی‌ثباتی و تجزیه عراق خواهد بود) و همچنین روشن‌نبودن آینده این کشور و اینکه هر وضعیتی که برای آینده عراق پدید آید پیامدهای بعضاً غیرقابل پیش‌بینی آن امنیت ملی ایران را به شدت آسیب‌پذیر خواهد ساخت، عواملی است که بیش از پیش ایران را نگران حمله آمریکا به عراق کرده بود.

از طرف دیگر، اشغال عراق توسط آمریکا که ایران را مانند عراق حامی تروریسم، محور شرارت و دارای سلاح‌های کشتارجمعی تلقی می‌کرد، برای ایران خوشایند نبود، چرا که بدین‌ترتیب حلقه محاصره ایران که قبلاً با حضور ایالات متحده آمریکا در خلیج فارس و سپس با نفوذ روزافزون این کشور در آسیای مرکزی شروع شده بود با اشغال افغانستان و سپس حمله به عراق کامل می‌شد. دشمنی ایران با رژیم بعثی از یک طرف و مخاصمات آمریکا با ایران، این کشور را در موقعیتی قرار داد که نمی‌توانست با دشمن دشمن خود به نوعی تعامل در رابطه با منافع احتمالاً مشترک مانند نابودی صدام حسین بپردازد. ایران به هرحال نمی‌تواند نسبت به آینده تحولات عراق بی‌طرف باقی بماند. اشغال بلندمدت عراق، روی کار آمدن یک حکومت دست‌نشانده، تجزیه این کشور و یا ادامه بی‌ثباتی و ناامنی هر یک به نوعی امنیت ملی ایران را در مخاطره قرار خواهند داد.[۱۲] بنابراین تلاش برای برقراری ثبات و نظم سیاسی در عراق و ارتباط منطقی و به دور از احساسات با هدف تأمین منافع ملی با کشوری که اکنون تمامی عراق را در زیر سلطه اشغال خود در آورده است، تأمین‌کننده امنیت ملی ایران خواهد بود.

لازم به ذکر است که دیدگاه سوریه و ایران در مخالفت با حمله نظامی آمریکا به عراق و تهدیدات آمریکا نسبت به این دو کشور (به ویژه سوریه) سبب تقویت مواضع مشترک دو کشور گردید. طی دوره قبل و بعد از جنگ، ملاقات‌های بسیاری بین مقامات دو کشور به انجام رسید تا تدابیر مشترکی برای مقابله با پیامدهای داخلی و منطقه‌ای بحران عراق و اشغال این کشور توسط نیروهای آمریکایی اتخاذ گردد. به همین دلیل برخی تحلیل‌گران مسائل خاورمیانه تشکیل

جبهه مشترک و اتحاد استراتژیک برای مقابله با تهدیدات روزافزون آمریکا علیه دو کشور سوریه و ایران و همچنین امکان حمایت ایران از سوریه در صورت حمله احتمالی آمریکا به این کشور را مطرح کردند.

ترکیه و بحران عراق

ترکیه دیگر کشور همسایه عراق است که نسبت به تحولات این کشور واکنشی نسبتاً شدید نشان داد.[(۱۳)] این کشور همواره به‌شدت نگران آینده عراق و تجزیه این کشور و تشکیل یک حکومت مستقل کرد در جوار مرزهای جنوبی خود که اکثریت ساکنان آن دارای اشتراکات قومی ـ نژادی و تاریخی با ساکنان کُرد عراقی هستند، بوده است.[۱]

از دست دادن موقعیت تجاری با عراق نیز احتمالاً یکی دیگر از ملاحظات دولت ترکیه در رابطه با تحولات عراق بود. بنابراین، ترکیه به مخالفت علنی با جنگ پرداخت و پایگاه‌های خود را برای حمله به عراق در اختیار ارتش آمریکا قرار نداد. با این حال باتوجه به روابط دوستانه این کشور با آمریکا و تعهد ضمنی آمریکا مبنی بر حفظ تمامیت ارضی عراق، این امر به بحران در روابط دو کشور نینجامید.

مخالفت دولت ترکیه با امکان استفاده نیروهای آمریکایی از پایگاه‌های نظامی ترکیه و همچنین دیدگاه این کشور در مخالفت با حمله نظامی آمریکا و اشغال عراق مورد استقبال سوریه قرارگرفت. نگرانی هر دو کشور نسبت به پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی بی‌ثباتی منطقه‌ای و امکان تجزیه عراق و روی کار آمدن یک دولت مستقل کرد در شمال عراق سبب نزدیک‌شدن دیدگاه‌های دو کشور در رابطه با مسائل عراق گردید لیکن این امر منجر به بهبود روابط نسبتاً سرد

---

۱. به لحاظ تاریخی نیز روی کارآمدن یک حکومت شیعی در عراق در تضاد با منافع امپراتوری عثمانی تلقی شده است. به همین دلیل عثمانیان طی دوره حکومت خود بر این مناطق همواره اقلیت سنّی وفادار به خود را حاکم بر اکثریت شیعه کردند تا بدین‌ترتیب به مقابله با تهدیدات صفویه که شیعه را مذهب رسمی ایران اعلام کرده بودند بپردازند. این الگو بعد از سقوط امپراتوری عثمانی و تشکیل عراق نیز توسط انگلیس بر عراق تحمیل شد.

دو کشور نگردید. هر چند دولت ترکیه با حمله نظامی آمریکا به سوریه و گسترش بحران به این کشور مخالف بود لیکن طی ماه‌های پس از جنگ که دولت بوش مواضع نسبتاً شدیدی نسبت به سوریه اتخاذ کرد، این کشور هیچ اقدام مشخصی در حمایت از سوریه و مخالفت با فشارهای روزافزون آمریکا به این کشور اتخاذ نکرد.

بحران عراق و اسرائیل

اگرچه اسرائیل مرز مشترک با عراق ندارد لیکن چگونگی تأثیر متقابل بحران عراق بر اسرائیل و نقش مهم این کشور در تحولات جاری عراق اشاره به این بحث را ضروری می‌سازد. بدیهی است که سرنگونی دولت بعثی عراق از یک طرف به عمر رژیمی که می‌توانست تهدیدی جدی برای اسرائیل محسوب شود پایان داده و از طرف دیگر موقعیت مناسبی برای نفوذ اسرائیل در این منطقه فراهم آورده است. حضور آمریکا در عراق و نبودِ یک حکومت مرکزی مقتدر این زمینه را برای صهیونیست ها فراهم آورده است تا با بهره‌گیری از اوضاع نابسامان عراق در پی مقاصد خود برای گسترش نفوذ خود در این منطقه برآیند. بنابر برخی دیدگاه‌ها، یکی از اهداف حمله آمریکا به عراق نابودی سلاح‌های کشتار جمعی عراق بوده است که می‌توانست تهدیدی جدی برای امنیت ملی اسرائیل باشد.(۱۴) طراحان عمده جنگ آمریکا با عراق نیز که عمدتاً از نومحافظه‌کاران می‌باشند از طرفداران سرسخت اسرائیل محسوب می‌شوند. در این ارتباط می‌توان از افرادی چون ریچارد پرل[1] (مشاور وزیر دفاع)، پل ولفوویتز[2] (معاون وزارت دفاع) و داگلاس فیث[3] (کارشناس برجسته پنتاگون) نام برد.

مواضع سوریه در رابطه با جنگ

وضعیت برای سوریه با تمامی کشورهای فوق‌الذکر تا حد بسیار زیادی متفاوت است.

1. Richard Perle
2. Paul Wolfowitz
3. Douglas Feith

جنگ آمریکا با عراق سوریه را در وضعیتی بسیار پیچیده و دشوار قرار داد. از یک طرف سوریه چاره‌ای جز مخالفت با جنگ نداشت و از طرف دیگر به‌شدت نگران این بود که دولت بوش سوریه را به عنوان حامی و پشتیبان گروه‌های شورشی که اقدام به عملیات متعدد علیه نیروهای آمریکایی در عراق می‌کردند تلقی کند. به هرحال، سوریه از معدود کشورهای عربی بود که به‌شدت با جنگ آمریکا با عراق به مخالفت علنی پرداخت. دلایل مختلفی سبب شد که سوریه موضعی نسبتاً شدید در مخالفت با جنگ اتخاذ کند. براساس برخی تحلیل‌های نومحافظه‌کاران، مخالفت سوریه با جنگ براساس این فرض اشتباه قرار داشت که مردم عراق از رژیم بعثی عراق حمایت خواهند کرد و نیروهای آمریکایی را به مردابی که خروج از آن غیرممکن است خواهند کشاند. براساس همین پیش‌فرض نادرست بود که سوری‌ها به نیروهای سوری و غیرسوری اجازه دادند (یا حداقل تا قبل از تشدید فشارهای آمریکا هیچ اقدامی برای ممانعت از آن به عمل نیاوردند) تا به‌منظور ضربه‌زدن به نیروهای آمریکایی از طریق خاک این کشور وارد عراق شوند.(۱۵)

مورحف جوجاتی[1] پژوهش‌گر سوری و استاد علوم سیاسی در دانشگاه جورج‌واشنگتن، بر این باور است که سوریه دلایل منطقی و مهمی برای مخالفت با جنگ داشت: ترس از تجزیه کردستان عراق، نگرانی از قدرت برتر ترکیه، احتمال تنگ‌ترشدن حلقه محاصره سوریه توسط ایالات متحده آمریکا و امکان از دست‌دادن و یا تضعیف موقعیت سوریه در مقابل اسرائیل و همچنین بی‌ثباتی منطقه‌ای. به‌علاوه دمشق صدام حسین را به عنوان یک تهدید جدی برای امنیت منطقه محسوب نمی‌کرد و بنابراین ادامه وضع موجود را ترجیح می‌داد.(۱٦)

به‌طور کلی دلایل مخالفت سوریه با جنگ را می‌توان در این موارد خلاصه کرد: مشخص نبودن آینده عراق، امکان تجزیه این کشور، وجود اقلیت کُرد در هر دو کشور و احتمال بسیار زیاد تأثیرپذیری کُردهای سوریه از تحولات عراق، ترس از اینکه سوریه هدف بعدی آمریکا برای تغییر رژیم در منطقه باشد و همچنین برخی دلایل و ملاحظات اقتصادی سبب شد که سوریه

1. Murhaf Jouejati

به‌رغم تهدیدات آمریکا به مخالفت با جنگ اقدام نماید. در زیر هر یک از این دلایل را توضیح می‌دهیم.

یکی از دلایل سوریه برای مخالفت با جنگ آمریکا علیه عراق این واقعیت بود که اثرات و پیامدهای جنگ به‌درستی مشخص نبود. برخلاف سال ۱۹۹۱ که هدف از عملیات نظامی آمریکا آزادسازی کویت بود و به همین دلیل بسیاری از کشورهای جهان و همچنین سازمان ملل اقدام آمریکا را مورد حمایت قرار دادند، در این جنگ آمریکا بدون توجه به منشور سازمان ملل و بدون حمایت این سازمان و با هدف تغییر رژیم وارد جنگ با کشوری شد که هیچ دلیل منطقی از ارتباط آن با حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر آمریکا وجود نداشت. بسیاری از کشورهای جهان ازجمله اتحادیه اروپا و حتی متحدین قبلی آمریکا (به جز انگلیس) با این اقدام یک‌جانبه آمریکا مخالفت کردند. تظاهرات بسیار وسیع در مخالفت با جنگ در آمریکا و بقیه کشورهای دنیا حکایت از این واقعیت مهم می‌کرد که تحولات عراق پس از صدام برای امنیت بین‌الملل غیرقابل پیش‌بینی خواهد بود. به هرحال این نگرانی وجود داشت که بی‌ثباتی در عراق و عدم وجود یک حکومت مرکزی مقتدر زمینه مساعد را برای فعالیت بیشتر گروه‌های تروریستی فراهم نماید.

هم‌مرز بودن سوریه با عراق و وجود اقلیت کُرد در این کشور که به احتمال زیاد تحت‌تأثیر وضعیت کُردها در عراق قرار می‌گرفتند یکی دیگر از دلایل سوریه برای مخالفت با جنگ بود. جمعیت کردها در سوریه بالغ بر دو میلیون نفر است که همواره در تضاد با منافع اقلیت حاکم بر سوریه بوده است و در بسیاری موارد مورد سرکوب و خشونت حکومت مرکزی قرارگرفته است. بنابر برخی تحلیل‌ها اگر کُردهای عراق به نوعی خودمختاری و استقلال دست یابند، این احتمال وجود دارد که کُردهای سوریه نیز در پی درخواست همان حقوق و یا الحاق به کُردهای عراقی خواهند بود. به اعتقاد مقامات سوری، شورش کُردهای این کشور در مارس ۲۰۰۴ (که به‌شدت توسط دولت سوریه سرکوب شد) تحت‌تأثیر مستقیم تحولات کردستان عراق بوده است.[۱۷]

همچنین ملاحظات اقتصادی نیز می‌تواند یکی از دلایل مخالفت سوریه با جنگ

محسوب شود. روابط اقتصادی سوریه با عراق که در سال‌های اخیر رشد قابل توجهی داشت، برای سوریه از این جهت اهمیت داشت که بر اساس گزارش کنگره آمریکا ماهانه بیش از ۵۰ میلیون دلار از طریق خرید و فروش ۱۵۰،۰۰۰ بشکه نفت عراق به اقتصاد نابسامان سوریه کمک می‌کرد.(۱۸) براساس همین گزارش، آمریکا دولت سوریه را متهم کرد که قطعنامه سازمان ملل در مورد عراق مبنی‌بر نفت برای غذا را نقض کرده است. این امر و اتهام ارسال سلاح و تجهیزات نظامی برای ارتش عراق یکی از عوامل مهم افزایش تنش در روابط سوریه و آمریکا محسوب می‌شود.

علاوه برموارد فوق‌الذکر، دلایل دیگری نیز برای مخالفت سوریه با جنگ وجود داشت. پس از حادثه ۱۱ سپتامبر و تحت‌تأثیر ایده‌ها و راه‌کارهای نومحافظه‌کاران، برخورد با کشورهای به اصطلاح حامی تروریسم از طریق استراتژی پیش‌دستی[1] برای مقابله با تهدیدات غیرقابل پیش‌بینی و ایجاد و گسترش دموکراسی در کشورهای منطقه به منظور کاهش گرایش‌های ضد آمریکایی در دستور کار دولت بوش قرار گرفت.(۱۹) بنابراین، سوریه که از سال‌ها قبل به عنوان حامی گروه‌های تروریستی تلقی شده بود به‌شدت تحت فشار قرار گرفت. مخالفت سوریه با جنگ و حوادث و رویدادهایی که سوءتفاهمات بین دو کشور را تشدید کرد سبب شد که دولت آمریکا سیاست خصمانه‌ای را در رابطه با سوریه اتخاذ کند.

استراتژی پیش‌دستی برای مقابله با تهدیدات روزافزونی که منبع آن نیز به درستی مشخص نبود سبب گسترش جنگ به افغانستان و اشغال عراق گردید. افزایش اتهامات آمریکا علیه سوریه همزمان با جنگ با عراق این کشور را نیز در مخاطره جدی قرار داد. این اتهامات بعضاً ناشی از ناکامی های واشنگتن در مدیریت بحران عراق و برخی نیز به دلیل سابقه روابط خصمانه دو کشور سوریه و آمریکا و برداشت آمریکا از دخالت سوریه در بحران عراق با هدف تحت فشار قراردادن نیروهای آمریکایی بود. بنابراین وجود این احتمال که سوریه نیز ممکن

1. Preemption

است براساس همین استراتژی تحت‌فشار قرارگیرد یکی از دلایل سوریه برای مخالفت با جنگ محسوب می‌شود.

طرح خاورمیانه بزرگ و گسترش دموکراسی در کشورهای منطقه نیز از این رو که حکومت بعثی سوریه با سیستمی دمکراتیک بر سر کار نیامده و همچنین به نظر آمریکا با روشی دمکراتیک نیز اداره نمی‌شود، چالشی بزرگ برای اقلیت علوی حاکم بر سوریه بود که از ابتدای دهه ۱۹۷۰ قدرت را در این کشور در دست داشته‌اند. به نظر می‌رسد باتوجه به گرایش‌های شدید ضدآمریکایی در منطقه خاورمیانه، گسترش دموکراسی به عنوان استراتژی آمریکا برای مقابله با جریانات سیاسی ـ مذهبی رادیکال در منطقه و با هدف تحت فشار قراردادن دولت‌هایی است که شرایط حاکم‌بر وضعیت سیاسی ـ اجتماعی آنها منجر به روی کار آمدن گروه‌های رادیکالیستی ضد آمریکایی شده است. بنابراین، مخالفت سوریه با جنگ می‌تواند به این دلیل باشد که اهداف و استراتژی منطقه‌ای آمریکا، موجودیت و مشروعیت نظام سیاسی حاکم بر این کشور را هدف قرارگرفته است.

علاوه بر این موارد، اتهامات دولت بوش علیه سوریه که قبل ازحمله آمریکا به عراق شروع شده بود و بعد از حمله نیز به‌شدت افزایش یافته بود یکی دیگر از دلایل مخالفت سوریه با جنگ بود. دولت بوش تقریباً همان موارد اتهامی که بهانه حمله به عراق قرار داده بودند را در مورد سوریه نیز مطرح می‌کرد. این اتهامات شامل حمایت از تروریسم بین‌الملل، داشتن سلاح‌های کشتار جمعی و به خطر انداختن امنیت بین‌الملل بود. به عنوان مثال، قبل از آغاز جنگ معاون وزیر دفاع آمریکا در امور خلع سلاح، جان بولتن[1] اظهارات شدیدی را در رابطه با سوریه بیان می‌دارد. وی به دو دلیل سوریه را تهدیدی برای امنیت بین‌المللی تلقی می‌کند: یکی به‌خاطر حمایت سوریه ازگروه‌های به‌اصطلاح تروریستی و دیگری به دلیل تلاش سوریه برای به‌دست آوردن سلاح‌های کشتارجمعی. جان بولتن به صراحت سوریه را یکی از دولت‌های یاغی توصیف می‌کند که تهدیدی جدی برای امنیت ملی ایالات متحده آمریکا است.[۲۰]

---

1. John Bolton

در پی افزایش اتهامات علیه سوریه، نمایندگان کنگره نیز به اعمال تشدید فشارهای بیشتر بر این کشور رأی دادند. در این ارتباط رهبر جناح اکثریت مجلس نمایندگان آمریکا، تورو دلی[1] باتوجه به سخنان قبلی جورج بوش که گفته بود در جنگ علیه تروریسم دولت‌ها یا طرفدار ما هستند یا با تروریست‌ها، اعلام کرد: «اکنون به وضوح روشن شده است که دولت سوریه کدام طرف را در جنگ علیه تروریسم انتخاب کرده است. دولت سوریه مانع از انجام کار نیروهای متحد شده است، به تروریست ها پناه داده است و به آنها کمک مالی می‌کند، و اکنون عملاً تروریست‌ها را کمک می‌کند تا از طریق مرز سوریه برای ضربه‌زدن به سربازان آمریکایی وارد عراق شوند. سوریه دولتی است که با ارزش‌های جهان متمدن در جنگ است و یک تهدید اساسی برای ملت های مستقل و انسان‌های آزاد است. ایالات متحده آمریکا تروریسم و حامیان آن را به هیچ وجه تحمل نخواهد کرد».[(۲۱)] بدین‌ترتیب تحریم‌های جدیدی علیه سوریه اعمال شد که هدف اساسی آن افزایش فشار بیشتر بر دولت سوریه برای تغییر رفتار و تعدیل در سیاست خارجی این کشور در ارتباط با بحران عراق بود.

بنابراین، مقامات سوری به این جمع‌بندی رسیدند که اگر نیروهای آمریکایی در عراق موفق به برقراری نظم و امنیت سیاسی شوند و یک حکومت طرفدار آمریکا را در عراق روی کار آورند، این احتمال وجود دارد که سوریه هدف بعدی آمریکا برای تغییر رژیم و برقراری و استقرار دموکراسی آمریکایی باشد. در ادامه اتهامات آمریکا علیه سوریه را بیان می‌داریم.

اتهامات علیه سوریه و دیدگاه آمریکا در رابطه با این کشور

اتهامات آمریکا علیه سوریه را می‌توان به دو دسته تقسیم بندی کرد: یکی تکرار مواردی که از سال ۱۹۷۹ علیه سوریه مطرح شد یعنی زمان تشکیل فهرست کشورهای حامی تروریست توسط وزارت خارجه آمریکا که مهم‌ترین آنها حمایت و پشتیبانی سوریه ازگروه‌های مقاومت فلسطینی و لبنانی بود که آمریکا آنها را به عنوان گروه‌های تروریستی قلمداد می‌کرد. دیگری

---

1. Toro Delay

اتهاماتی است که پس از حادثه ۱۱ سپتامبر و به‌ویژه پس از حمله آمریکا به عراق مطرح شد. این اتهامات به‌طور عمده شامل این موارد بود: پناه‌دادن به مقامات عالی‌رتبه رژیم بعث عراق، ارسال سلاح و تجهیزات نظامی برای رژیم بعث عراق قبل و همچنین بعد از حمله آمریکا به عراق، اتهام مربوط به نگهداری و مخفی‌کردن سلاح‌های کشتار جمعی عراق در سوریه با کمک روس‌ها و از همه مهم‌تر تولید و نگهداری سلاح‌های کشتار جمعی به‌ویژه سلاح‌های شیمیایی و میکروبی. کمک به گروه‌ها و تروریست‌های مخالف برای ورود به عراق به منظور مبارزه با نیروهای آمریکایی و نگهداری مبالغ بسیار زیادی دلارهای مقامات عراقی در بانک‌های سوریه از دیگر اتهامات آمریکا علیه سوریه بود.[۲۲]

علاوه‌بر موارد فوق‌الذکر، سوریه همیشه در معرض این اتهام قرارگرفته است که به ایجاد پایگاه‌های امن برای گروه‌های فلسطینی و لبنانی در داخل خاک سوریه و همچنین در مناطق تحت نفوذ این کشور در لبنان کمک کرده است. دولت آمریکا همواره سوریه را برای قطع ارتباط با این گروه‌ها تحت فشار قرار داده است.

به نظر می‌رسد طرح این اتهامات با سه هدف عمده انجام گرفته باشد: یکی تحت فشار قرار دادن دولت سوریه برای اجتناب از اتخاذ سیاست‌هایی برای تقویت گروه‌ها و جریانات ضدآمریکایی در عراق، دیگری ارتباط‌دادن شکست آمریکا و ناکامی‌های این کشور در برقراری نظم و امنیت در عراق به سایر گروه‌ها و کشورهای دیگر ازجمله ایران و سوریه و سوم تحت فشار قرار دادن سوریه برای تجدیدنظر در روابط خود با گروه‌های مقاومت فلسطینی و لبنانی.

طرح اتهامات جدید علیه سوریه سبب شد که کنگره آمریکا مجدداً به وضع تحریم‌های جدید علیه سوریه اقدام نماید. اولین تحریم ها زمانی اعمال شد که سوریه در اواخر دهه ۱۹۷۰ در فهرست کشورهای حامی تروریست بین‌الملل قرارگرفت. سپس به دنبال رویارویی آمریکا و سوریه در لبنان در اواسط دهه ۱۹۸۰ و ادعای دست‌داشتن سوریه در بمب‌گذاری یک هواپیمای مسافری انگلیس تحریم‌های شدیدی علیه سوریه اعمال گردید که در اکثر موارد روابط سیاسی و اقتصادی دو کشور را به حداقل ممکن تنزل داد. سوریه در ابتدای دهه ۱۹۹۰ با این امید که

آمریکا به لغو تحریم‌های سوریه اقدام خواهد کرد درائتلاف کشورهای مختلف به رهبری آمریکا برای مقابله با تجاوز عراق به کویت شرکت کرد. لیکن دولت آمریکا هیچوقت این تحریم‌ها را نادیده نگرفت.

حوادث و رویدادهای عراق و این احتمال که سوریه نقشی مؤثر در حمایت و کمک به گروه‌های ضدآمریکایی در عراق داشته است سبب تشدید تحریم‌ها علیه سوریه شد. این تحریم‌ها به‌طور عمده شامل این موارد بود: محدودیت و جلوگیری از صدور تولیدات و تکنولوژی پیشرفته به سوریه که احتمال کاربرد دوگانه در صنایع نظامی دارد؛ محدودیت در سرمایه‌گذاری شرکت‌های آمریکایی در سوریه؛ محدودیت در روابط سیاسی و دیپلماتیک و کاهش سطح نمایندگی‌های دو کشور در دمشق و واشنگتن و همچنین اعمال محدودیت در روابط مالی و بانکی و ممنوعیت پرواز هواپیماهای سوری در آمریکا.[۲۳]

تعدیل در مواضع سوریه در رابطه با اشغال عراق

همان‌طور که گذشت با مطرح‌شدن طرح آمریکا مبنی‌بر حمله به عراق، سوریه به شدت به مخالفت علنی با آمریکا پرداخت و تغییر رژیم از طریق دخالت خارجی را محکوم کرد. مخالفت با جنگ هزینه بسیار زیادی برای سوریه در برداشت. روابط سوریه با آمریکا که در پی حوادث ۱۱ سپتامبر به دلیل همکاری دولت سوریه با آمریکا برای ردیابی و دستگیری اعضای گروه القاعده نسبتاً بهبود یافته بود به یک‌باره چنان دستخوش بحران شد که مشکلات بسیاری را برای مقامات سوری ایجاد کرد. بنابراین، با آغازجنگ و همزمان با تشدید فشارها بر سوریه و امکان گسترش درگیری های نظامی بین دو کشور، سوریه به منظور کاهش تنش در روابط خود با آمریکا به طور جدی در مواضع خود تجدیدنظر کرد.

این اقدام دولت سوریه به خوبی بیانگر اهمیت توجه به اصل واقع‌نگری و در نظر گرفتن توانایی ها و محدودیت‌های سوریه در سیاست‌گذاری خارجی این کشور است. دولت سوریه به صراحت آمادگی خود را برای همکاری با آمریکا اعلام کرد، مرزهای خود را با عراق بست و از

مقامات حزب بعث عراق که پس از سقوط صدام در این کشور پناه گرفته بودند درخواست کرد در اسرع وقت خاک سوریه را ترک کنند. سوریه همچنین متعهد شد تا مانع نفوذ گروه‌های اسلام‌گرا به درون عراق شود. این گروه‌ها که با هدف مبارزه با اشغالگران آمریکایی از مرزهای سوریه وارد عراق می‌شدند به‌طور عمده به جریانات تندرو و رادیکال تعلق داشتند که در تضاد با منافع هیات حاکمه سوریه نیز بودند. درخصوص حمایت سوریه از تروریسم، مقامات سوری تأکید کردند که می‌بایست بین تروریسم و مقاومت ملی در مقابل اشغال خارجی تمایز قایل شد.[۲۴]

علاوه‌بر موارد فوق‌الذکر، سوریه با هدف کاهش تنش در ارتباط با نقش و موقعیت آمریکا در عراق سکوتی معنا دار در پیش گرفت و حتی از حمله آمریکا به یک کاروان سوری که به کشته‌شدن تعدادی از شهروندان سوری انجامید انتقاد نکرد.[۲۵] این امر حکایت از این واقعیت دارد که دولت سوریه تهدیدات آمریکا را جدی گرفته است و آمادگی این را دارد تا به منظور اعتماد سازی هراقدام لازمی را اتخاذ نماید.

عوامل مؤثر بر سیاست‌گذاری خارجی سوریه

در این قسمت به عوامل مؤثر در تصمیم‌گیری سیاست خارجی سوریه می‌پردازیم. سیاست خارجی بارزترین نمود روابط سیاسی کشورها با یکدیگر است و عبارت است از مجموعه خط مشی‌ها، اهداف، ابزارها و تکنیک‌هایی که در چارچوب ارزش‌های کلی حاکم بر یک نظام سیاسی و با بهره گیری یک کشور از امکانات، موقعیت استراتژیک و توانایی‌های خود به منظور دستیابی به اهداف و منافع ملی تعیین می‌گردد. رفتار سیاسی دولت‌ها تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل و زمینه‌هایی که ارتباطی متقابل با یکدیگر دارند شکل می‌گیرد. پژوهش‌گران مختلف از جنبه‌های متفاوت به بررسی این عوامل پرداخته‌اند و الگوهای مختلفی را برای تجزیه و تحلیل تصمیمات و اقدامات خارجی کشورها ارائه کرده‌اند که هر یک بر متغیرهای خاصی تأکید دارد.

اگر سیاست خارجی را به منزله نوع نگرش یک دولت نسبت به نظام بین‌المللی و نیز

جهتی که برای دستیابی و حفظ منافع و اهداف خود بر می‌گزینند، تلقی کنیم، در این صورت باید شرایط، متغیرها و عواملی که بر چگونگی و نوع نگرش و نیز اتخاذ راه کارها تأثیر می‌گذارند مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گیرد. متغیرهایی چون قدرت ملی، موقعیت ژئوپلتیک، اتحادها و ائتلاف‌ها و همچنین ارزش‌ها و اعتقادات، زمینه‌های تاریخی و فرهنگی، تصور و برداشت‌های کلی از سیاست بین‌المللی و ساختار نظام بین‌الملل، افکار عمومی، نیازها و مشکلات داخلی نیز عواملی تعیین کننده‌اند که می‌بایست مورد توجه قرار گیرند.

این که این عوامل چگونه باید سازمان یابند و در چه چارچوب فکری خاص مورد بررسی و مطالعه قرار گیرند، مهم‌ترین بحثی است که همواره مورد توجه پژوهشگران سیاست خارجی و روابط بین‌الملل بوده است که باتوجه به مطالعات و پیش زمینه‌های فکری خود به گونه‌های مختلف اقدام به برقراری روابط و تبیین چگونگی ارتباط متقابل بین عوامل مؤثر در تعیین سیاست خارجی کرده‌اند و از همین رو، اختلاف دیدگاه‌ها، تفاوت برداشت‌ها وارائه مدل‌های مختلف برای تجزیه و تحلیل تصمیمات و اقدامات خارجی کشورها را می‌توان ناشی از این عوامل دانست. در این مقاله فرصت پرداختن به این مباحث نیست و صرفاً به بیان مهم‌ترین عناصر تعیین‌کننده در سیاست‌گذاری خارجی سوریه می‌پردازیم.[۲۶]

به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده در سیاست خارجی سوریه در بحران عراق، مخاطرات و تهدیدات امنیت ملی باشد که با افزایش فشارهای آمریکا بر سوریه و طرح آمریکا مبنی‌بر امکان گسترش جنگ به این کشور، سوریه در موقعیتی به شدت آسیب‌پذیر قرار می‌گیرد. بنابراین، سوریه به منظور مدیریت بحران و کاهش مخاطرات امنیت ملی و به‌منظور تثبیت نقش این کشور در معادلات منطقه‌ای تصمیمات ویژه‌ای را اتخاذ کرد تا با استفاده از دیپلماسی فعال و پرهیز از درگیرشدن با آمریکا منافع ملی این کشور را تأمین نماید. عوامل مؤثر بسیاری در تصمیم‌گیری سیاست خارجی سوریه نقش دارند که می‌توان آنها را ذیل حزب بعث سوریه، ارتش و ساختار سیاسی این کشور مورد بحث و بررسی قرار داد.

حزب بعث مهم‌ترین حزب سیاسی سوریه است که از ابتدای تأسیس تاکنون نقش

مؤثری در زندگی سیاسی این کشور داشته است. اثرگذاری این حزب بر سیاست‌گذاری سوریه از چند جنبه قابل تأمل و بررسی است: یکی به لحاظ ایدئولوژی وارزش‌هایی که حزب بدان پایبند بوده و دستیابی به آنها را از اهداف بنیادی خود تلقی کرده است، هر چند پس از به قدرت رسیدن حافظ اسد و پایان عصر کودتاها دوران جدیدی در سوریه آغاز گردید که کمتر به مسائل ایدئولوژیک توجه می‌شد؛ دیگر اینکه حزب از اوایل دهه ۱۹۶۰ تا به حال حکومت و دستگاه سیاست‌گذاری سوریه را در اختیار داشته است و سوم اینکه حزب بانفوذ در ارتش از آن به عنوان ابزاری مهم در راستای تحقق اهداف بنیادی خود بهره گرفته است.

بررسی نقش ارتش در کشوری چون سوریه که پس از استقلال تحت سلطه و حاکمیت نظامیان بوده است، از جنبه‌های مختلف قابل تأمل و ملاحظه است.[۲۷]

یکی از مهم‌ترین علل دخالت نظامیان در سیاست طی دهه ۱۹۷۰ ـ ۱۹۶۰، مشکلات و نابسامانی‌های پس ازاستقلال بود؛ ارتش سوریه نیز به مانند ارتش بسیاری از کشورهای تازه استقلال‌یافته پس ازاینکه با ناکامی سیاستمداران در برقراری ثبات و امنیت مواجه شدند، وارد عمل شده و کنترل امور را برعهده گرفتند. همچنین گرایش بسیاری از مقامات ارتش به ایدئولوژی بعث و تلاش فزاینده سیاستمداران برای جلب حمایت گروهی از آنان، عامل دیگر دخالت ارتش در سیاست وایفای نقش مؤثر در سیاست‌گذاری سوریه محسوب می‌شود. در مجموع نقش ارتش در سوریه از آن رو که هم سیاست‌گذاری کلان کشور را دراختیار داشته است و هم به جناح غیر نظامی حزب بعث برتری یافته است، حائز اهمیت و شایان توجه است.

ساختار سیاسی یک کشور و به عبارت دیگر چگونگی روابط قوای سه گانه یکی دیگر ازمتغیرهایی است که بر سیاست‌گذاری خارجی تأثیر می‌گذارد. در مورد سوریه، نظام سیاسی بر پایه قانون اساسی دارای قوای سه گانه مقننه، مجریه و قضائیه است، لیکن در مجموع قوه مجریه و به‌ویژه شخص رئیس جمهور نقش عمده‌ای در اتخاذ تصمیمات و اجرای مؤثر اقدامات مورد نظر دارد؛ به‌ویژه در دوران ریاست جمهوری حافظ اسد، وی نقشی تعیین‌کننده در اتخاذ تصمیمات داشت. مقایسه اختیارات رئیس جمهور با سایر نهادهای اجرایی و قانونی این

کشور مبین این واقعیت است که نظام سیاسی سوریه بر پایه تصمیمات و اقدامات خاص رئیس جمهور بنیان نهاده شده است و وی در تمامی امور مهم و حیاتی کشور حق مداخله، تصمیم‌گیری و تعیین سرنوشت دارند. لیکن باتوجه به جوانی بشار اسد، سایر مقامات حزب بعث که سال‌های متمادی سمت‌های کلیدی تصمیم‌گیری در ارتباط با سیاست خارجی را در اختیار داشته اند، بعد از مرگ حافظ اسد نیز به اعمال نفوذ در سیاست‌گذاری خارجی سوریه پرداختند و به همین دلیل است که سیاست خارجی سوریه دستخوش تغییری جدی نشده است.

می‌توان یکی از ویژگی‌های سیاست خارجی سوریه را واقع‌گرایی دانست. ریشه واقع‌گرایی در سیاست خارجی سوریه به ابتدای دهه ۱۹۷۰ برمی‌گردد یعنی زمانی که حافظ اسد با یک کودتای بدون خونریزی قدرت را به دست گرفت. شکست اعراب در جنگ ۱۹۶۷ را می‌توان نقطه عطفی برای پایان آرمان‌گرایی در سیاست خارجی سوریه دانست. سوریه منطقه استراتژیک جولان را در سال ۱۹۶۷ یعنی زمانی که حافظ اسد خود وزیر دفاع بود از دست داد. سوریه که تا قبل از آن نابودی اسرائیل و آزادسازی کل فلسطین هدف اساسی سیاست خارجی آن محسوب می‌شد با روی کار آمدن حافظ اسد و برداشت واقع‌گرایانه از سیاست بین‌الملل و ارزیابی توانایی‌ها و امکانات محدود سوریه، باز پس‌گیری مناطق اشغالی که طی جنگ ۱۹۶۷ به تصرف اسرائیل در آمده بود را هدف اصلی سیاست خارجی خود قرار داد.[۲۸]

تحولات شگرف در سطح نظام بین‌الملل در ابتدای دهه ۱۹۹۰ و فروپاشی اتحاد شوروی و پایان جنگ سرد نیز سوریه را در موقعیتی قرار داد که با اتخاذ تصمیمی استراتژیک اختلافات اساسی و تعارضات خود را با ایالات متحده آمریکا نادیده گرفته و به منظور پیشبرد اهداف و منافع ملی خود برای جنگ با عراق و آزادسازی کویت و همچنین شرکت در مذاکرات صلح اعراب و اسرائیل در کنار آمریکا قرار گیرد. اکنون نیز سوریه به‌رغم نگرانی از پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی اشغال عراق توسط نیروهای آمریکایی و به‌رغم مخالفت شدید با تغییر رژیم در عراق از طریق جنگ و اشغال نظامی به این جمع‌بندی رسیده است که توان مقابله و رویارویی با آمریکا را ندارد و بنابراین به منظور حفظ منافع و امنیت ملی چاره‌ای جز سکوت و یا همراهی با درخواست‌های روزافزون آمریکا را ندارد.

نتیجه گیری

سوریه تنها کشور عرب همسایه عراق است که به‌شدت نگران به هم خوردن توازن سیاسی ـ اجتماعی در این کشور بوده است. احتمال جنگ و بحران داخلی و همچنین منازعات گروه‌ها و جناح‌های سیاسی ذی‌نفوذ و به تبع آن فقدان ثبات، امنیت و حاکمیت سیاسی یک دولت مرکزی و احتمال تبدیل شدن عراق به صحنه رقابت گروه‌ها و قدرت‌های بزرگ و منطقه‌ای هر یک به نوعی می‌تواند امنیت ملی سوریه را در مخاطره قرار دهد. با این حال، باتوجه به موقعیت ژئوپلتیکی سوریه و هم مرز بودن با عراق و امکان برقراری ارتباط با برخی گروه‌های ذی‌نفوذ عراقی، بحران عراق می‌تواند موقعیتی مناسب فراهم آورد که سوریه از آن به‌عنوان اهرم مؤثری برای پیشبرد اهداف و منافع ملی خود و بهبود روابط خود با آمریکا بهره گیرد.

آمریکا اعلام کرده است که یکی از اهداف اساسی این کشور برقراری ثبات و آرامش و روی کار آوردن یک حکومت مرکزی مقتدر در عراق است که به شکلی دموکراتیک و کارآمد اداره امور این کشور را به انجام رساند. نقش سوریه در برقراری ثبات و امنیت در مرزهای مشترک دو کشور و ممانعت از ورود گروه‌های مبارز ضدآمریکایی به داخل عراق و همچنین به رسمیت شناختن و همکاری متقابل با دولت جدید عراق می‌تواند نقش به‌سزایی در کاهش تنش در روابط سوریه و آمریکا ایفا نماید. تلاش سوریه نیز بر این خواهد بود تا حتی‌الامکان از زمینه‌هایی که ممکن است به بروز تنش و یا تشدید بحران در روابط دو کشور بینجامد اجتناب ورزد. موافقت سوریه با خروج نیروهای این کشور از لبنان نیز که در پی فشارهای شدید آمریکا انجام گرفت در این راستا قابل ارزیابی است.

منابع

۱. بر اساس گزارش پل برمر در مقابل کمیته روابط بین‌الملل مجلس نمایندگان آمریکا تاریخ ۲۵ سپتامبر ۲۰۰۳ از تعداد ۲۷۸ نفر خارجی که تا آن زمان در عراق دستگیر شده بودند تعداد بسیار زیادی از آنها سوری بودند.

U.S. Congress, Syria Accountability and Lebanon Sovereignty Restoration Act (PL 108-175) Washington, 12 December 2003. ***Journal of Palestine Studies***, Spring 2004, Vol. 33, No. 3, p. 179. (pp. 176-185).

2. Romesh Ratnesar, Next Stop: Syria? The Bush Administration Applies the Screws to Another Rogue Nation, ***Time***, April 28, 2003, Vol. 161, No. 17, p. 50.

۳. برای اطلاع از وضعیت اقتصادی سوریه رجوع کنید به:

Syria: Country Profile 2004, The Economist Intelligence Unit, London, United Kingdom.

۴. مرشایمر و والت که خود از مخالفان جنگ محسوب می‌شوند در مقاله‌ای با نام «یک جنگ غیرضروری» که تقریباً همزمان با شروع جنگ انتشار یافت به تفصیل غیرقابل بازدارندگی صدام حسین را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهند. برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به:

John J Mearsheimer; Stephen M Walt, An Unnecessary War, ***Foreign Policy***; Jan/Feb 2003; 134; pp. 50-59.

5. ***Foreign Policy***, Sept-Oct 2004 il 44 p.18.

۶. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به:

Edward L. Morse, Fighting for Oil? ***The National Interest***, Washington: Summer 2004, Issue. 76; p.37. and Donald F. Hepburn, Is it a war for oil? ***Middle East Policy***, Spring 2003, Vol. 10, No. 1, pp. 29/35.

7. Judith Yaphe, Reinventing Iraq: the regional impact of U.S. military action, ***Middle East Policy***, Summer 2002, Vol. 9, No. 4, pp. 25-34.

8. Mohammed Ayoob, The war against Iraq: normative and strategic implications, ***Middle East Policy***, Summer 2003, Vol. 10, No. 2, pp. 27-40.

۹. در رابطه با تأثیر و پیامدهای جنگ بر عربستان سعودی و دلایل مخالفت این کشور با اشغال عراق رجوع کنید:

Edward L. Morse, ***Op. Cit.***, Fouad Ajami, Iraq and the Arab's Future, ***Foreign Affairs***. New York: Jan/Feb 2003. Vol. 82, Iss. 1; p. 2.

10. Mark Strauss, Attacking Iraq (Think Again), ***Foreign Policy***, March 2002, p. 14-20.

11. Kenneth M. Pollack, Securing the Gulf, ***Foreign Affairs***, New York: July/August 2003. Vol. 82, No. 4, p 2.

۱۲. برای اطلاع بیشتر از دیدگاه‌های مختلف در رابطه با تأثیرات و پیامدهای جنگ بر ایران رجوع کنید به:

Anoushiravan Ehteshami, Iran's International Posture after the Fall of Baghdad, ***The Middle East Journal***. Washington: Spring 2004. Vol. 58, No. 2, pp. 179-195. And Anoushiravan Ehteshami, Iran-Iraq Relations after Saddam, ***The Washington Quarterly***. 26: 4 pp. 115-129.

13. Robert Olson, Turkey and Kurdistan-Iraq, 2003. (The Kurds in Iraq), ***Middle East Policy***, Spring 2004, Vol. 11, No. 1, pp. 115-120.

14. Rachelle Marshall. U.S. and Israel's interests converge in Iraq, ***Washington Report on Middle East Affairs***, June 2003, Vol. 22, No. 5, p. 6-9. And Patrick Seale, War on Iraq: What are the hawks- and Israel- getting America into? (Two Views), ***Washington report on Middle East Affairs***, April 2003, Vol. 22, No. 3, pp. 10-12 And Delinda C. Hanle, The U.S. war on Iraq: yet another battle to protect Israeli interest? ***Washington Report on Middle East Affairs***, Oct 2003, Vol. 22, No. 8, pp. 6-7.

15. The Financial Times, August 26, 2003, p. 15.

16. Homayra Ziad, Syrian policy expert says U.S. threats not serious, ***The Washington Report on Middle East Affairs***; Jul/Aug 2003; 22, 6; p. 76.

17. Syria, Country Profile, 2004, p. 6.

18. U.S. Congress, Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration, ***Journal of Palestine Studies***, Spring 2004, Vol. 33, No. 3, pp. 178-179.

۱۹. برای مطالعه بیشتر در رابطه با پیامدهای حادثه ۱۱ سپتامبر بر خاورمیانه رجوع کنید به خلاصه مقالات گروه مطالعاتی خاورمیانه، انجمن علوم سیاسی آمریکا که در اوت ۲۰۰۲ در بوستون برگزار شد.

The impact of 9/11 on the Middle East, Middle East Policy, Vol. IX, No. 4, December 2002, pp.75-101.

20. Neil Ford, US set to impose sanctions on Syria: in Washington legislation is expected which will impose economic rather than political restraints on Damascus, ***The Middle East***, Dec 2003, Issue 340, pp. 16-17.

21. ***Ibid***.

۲۲. برای اطلاع از اتهامات آمریکا علیه سوریه رجوع کنید به:

Claude Salhani, Syria the crossroads, ***Middle East Policy***, Fall 2003, Vol. 10, No. 3, p. 136-144. and Romesh Ratnesa, Next Stop: Syria? ***Time***, April 28, 2003, Vol. 161, Issue, 17, p. 50-51.

۲۳. جهت اطلاع از تحریم‌های آمریکا علیه سوریه رجوع کنید به:

Syria: Country Profile 2004, The Economist Intelligence Unit, London, United Kingdom, pp. 7-8.

Alfred B. Prados, Syria: U.S. Relations and Bilateral Issues, Updated June 9, 2003, CRS Issue Brief for Congress.

24. ***The Financial Times***, August 26, 2003, p. 15.

25. Seymour M. Hersh, The Syrian Bet, ***The New Yorker***, July 28, 2003, Vol. 79, Issue 20, p. 32.

۲۶. برای مطالعه بیشتر در رابطه با عوامل مؤثر بر تصمیم‌گیری و همچنین ساختار تصمیم‌گیری و نقش حافظ اسد در سیاست‌گذاری خارجی سوریه رجوع کنید به:

Eyal Zisser, Decision Making in Asad's Syria, the Washington Institute for Near East Policy, 1998, Washington, DC.

۲۷. مایکل وان دوسن در مطالعات خود پیرامون تحولات معاصر سوریه به این باور است که هسته مرکزی ارتش سوریه در سال‌های پس از استقلال متشکل از افرادی بود که اکثراً از روستاها و شهرهای کوچک و از اقشار پایین طبقه متوسط بودند.این افراد به اتفاق معلمان و آموزگاران، طبقه‌ای را تشکیل می‌دادند که وی آنها را به عنوان رجال سیاسی جدید محسوب کرده و ویژگی‌ها و انگیزه‌های آنان را به تفصیل مورد بررسی قرار می‌دهد.

مایکل وان دوسن، ***سوریه: سرنگونی رجال سنتی، در تحول سیاسی در سوریه***، تألیف و ترجمه سعید برزین، (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۶۵)، صص ۹۰-۲۷.

28. Raymond Hinnebusch, "Revisionist Dreams, Realistic Strategies: The Foreign Policy of Syria", in Bahgat Korany and Ali al-Din, ***The Foreign Policy of Arab States: The Challenge of Change*** (Boulder: Westview, 1991), pp. 387-388.

مواضع و عملکرد کشورهای عربی نسبت به تحولات عراق

اصغر جعفری ولدانی[1]

کشورهای عربی از تحولات عراق نگرانند و پیوسته پیامدهای آن را بر کشورهای خود مورد بررسی قرار می‌دهند. این نگرانی از یک‌سو ناشی از روند تحولات داخلی عراق است و از سوی دیگر به اهداف سیاست خارجی آمریکا در خاورمیانه بازمی‌گردد. روند تحولات داخلی عراق برای کشورهای عربی به‌ویژه کشورهای همسایه بسیار اهمیت دارد. مسائلی مانند ثبات سیاسی، استقرار دمکراسی، حضور آمریکا در عراق، فدرالیسم و نوع حکومت آینده عراق توجه کشورهای عربی را به خود جلب کرده است. این مسأله را در برگزاری نشست‌های متعدد کشورهای همسایه عراق می‌توان مشاهده کرد.

از سوی دیگر اهداف سیاست خارجی آمریکا در منطقه به عراق محدود نمی‌شود. بلکه عراق نقطه آغازین سیاست خارجی آمریکا در خاورمیانه است. لذا بعد از عراق نوبت سایر کشورهای منطقه فرا خواهد رسید. به عبارت دیگر دولتمردان آمریکا درصدد انداختن طرحی نو در خاورمیانه هستند و در تغییر اوضاع و احوال منطقه جدی می‌باشند و در این راستا برای خود رسالتی تاریخی قائلند. این مسأله نیز کشورهای عربی را نگران می‌کند.

در این مقاله برای تقسیم‌بندی و تجزیه و تحلیل اطلاعات از متدولوژی پاتریک مورگان استفاده شده است. مورگان برای تقسیم‌بندی و تنظیم و تدوین داده‌ها، مسأله سطح تحلیل را مطرح می‌کند.(۱) براساس نظر مورگان مطالب این مقاله در سه سطح تحلیل یعنی در سطح بین‌المللی، سطح منطقه‌ای و سطح داخلی بررسی می‌شود. به این ترتیب، ابتدا طرح آمریکا برای

---

۱. دکتر اصغر جعفری ولدانی مدرس دانشگاه و پژوهشگر مسائل خاورمیانه است.

خاورمیانه پس از جنگ عراق مورد بررسی قرار می‌گیرد و مواضع و عملکرد کشورهای عربی نسبت به آن توضیح داده خواهد شد. سپس تحولات عراق و سیاست منطقه‌ای کشورهای عربی بررسی می‌شود. در آخر سیاست‌های دو کشور عرب تأثیرگذار در تحولات داخلی عراق یعنی سوریه و عربستان سعودی مورد مطالعه قرار خواهد گرفت.

طرح کلان آمریکا برای خاورمیانه

جف سیمونز حمله آمریکا به عراق را در چارچوب طرح کلان آمریکا برای بازسازی خاورمیانه می‌داند. به نظر وی خاورمیانه به دلایل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، نظامی و ارتباطی در کانون توجهات سیاست خارجی آمریکا قرار گرفته است. او می‌گوید این منطقه می‌تواند تکلیف مهم‌ترین خط تعارض بین تمدن‌ها یعنی اسلام و لیبرال دمکراسی را روشن کند.(۲) آمریکا واقف است که اکثر دولت‌های عربی فاسد، ناکارآمد، سرکوب‌گر و فاقد مشروعیت مردمی هستند و اگر به حال خود رها شوند، دیری نمی‌گذرد که قدرت را به آسانی به مسلمانان رادیکال واگذار می‌کنند. لذا طرح آمریکا مبتنی‌بر جایگزین‌کردن نیروهای جدید به جای نیروهای سنتی در جهان عرب است. پل ولفوویتز می‌گوید: در ۲۲ کشور عضو اتحادیه عرب، حتی یک دموکراسی هم وجود ندارد، چرا باید این‌گونه باشد.

خاورمیانه تنها منطقه در جهان است که حکام آن به صورت فردی و برای مدت‌های طولانی حکومت می‌کنند. حکومت ملک‌حسین در اردن حدود ۴۰ سال، حکومت حافظ اسد در سوریه به مدت ۲۹ سال، حکومت ملک فهد در عربستان حدود ۲۵ سال، حکومت حسنی‌مبارک در مصر حدود ۲۴ سال، حکومت شیخ زاید در امارات عربی متحده ۳۰ سال، بیان‌گر این مسأله است. به‌طور کلی میانگین حکومت هر حاکم ۲۵ سال است. این مسأله سبب می‌شود تا سیستم‌های سیاسی برمبنای افراد معنی‌دار شوند.

در گزارشی که به‌وسیله دانیل بایمن تهیه شده و توسط مؤسسه رند منتشر گردیده، آمده است که تهدیدات علیه امنیت سیاسی خاورمیانه بعد از جنگ سال ۱۹۹۱ به‌طور جدی افزایش

یافته است. اقدامات تروریستی سبب انزوای اقتصادی و سیاسی منطقه گردیده است. افزایش وام، اخذ مالیات‌های گزاف و فساد سیاسی مانع از رشد اقتصادی منطقه شده است. این منطقه از بیکاری، فقر، افزایش تقاضا برای آب آشامیدنی سالم و فقدان امنیت غذایی رنج می‌برد.[۳]

از نظر اقتصادی خاورمیانه به‌رغم ۶۶۵ میلیارد بشکه ذخایر نفت ـ یک‌سوم ذخایر جهان ـ از عقب‌افتاده‌ترین مناطق جهان است. رشد تولید ناخالص داخلی در این منطقه در مدت ۳۰ سال گذشته در حد ۳/۴ درصد بوده است. این رقم از نظر میانگین، کمتر از سایر کشورهای در حال توسعه است.[۴]

تولید ناخالص داخلی کشورهای خاورمیانه در سال ۱۹۸۳ بیش از کشورهای آسیایی بوده اما در سال ۲۰۰۳ یعنی ۲۰ سال بعد این رقم به نصف کاهش یافته است.[۵] در گزارشی که توسط گروه ۸ تحت عنوان «خاورمیانه بزرگ» تهیه شده به نکات نگران‌کننده‌ای اشاره شده است:

ـ تولید ناخالص داخلی ۲۲ کشور عضو اتحادیه عرب کمتر از اسپانیا است.

ـ ۴۰ درصد از ۶۰ میلیون نفر اعراب بزرگسال، بیسواد هستند، دوسوم این افراد را زنان تشکیل می‌دهند.

ـ بیش از ۵۰ میلیون نفر تا سال ۲۰۱۰ و بیش از ۱۰۰ میلیون نفر تا سال ۲۰۲۰ وارد بازار کار می‌شوند. حداقل ۶ میلیون شغل جدید در هر سال برای جذب این افراد موردنیاز است.

ـ بیش از ۱۰ میلیون نفر در کشورهای عربی بیکار هستند. این رقم تا سال ۲۰۱۰ به ۲۵ میلیون نفر می‌رسد.

ـ یک‌سوم از مردم منطقه با کمتر از ۲ دلار در روز زندگی می‌کنند. برای بهبود وضعیت زندگی، رشد اقتصادی باید حداقل به ۶ درصد برسد. این رقم در حال‌حاضر حدود ۳ درصد است، یعنی باید دو برابر شود.

ـ فقط ۱/۶ درصد مردم منطقه دسترسی به اینترنت دارند، که این رقم کمتر از هر منطقه دیگر در جهان ازجمله آفریقای زیر صحرا است.

ـ زنان فقط ۳/۵ درصد از صندلی‌های پارلمان را به دست آورده‌اند، در حالی که در منطقه زیرصحرا این رقم ۸/۴ درصد است.

- ۵۱ درصد از جوانان عرب تمایل دارند که به کشورهای دیگر مهاجرت کنند و یک‌چهارم فارغ‌التحصیلان دانشگاهی از کشورهای خود مهاجرت می‌کنند.[۶]

این آمار وضعیت بحرانی خاورمیانه را نشان می‌دهد. خاورمیانه می‌تواند مثل گذشته اداره شود و هر سال بر جمعیت بی‌سواد و بیکار آن اضافه گردد و خواسته‌های جوانان برای انجام اصلاحات نادیده گرفته شود. ادامه این روش تهدیدات مستقیم علیه ثبات منطقه، منافع آمریکا و کشورهای اروپایی را در بر دارد. طبیعی است که این امر نمی‌تواند موردقبول آمریکا قرار گیرد.

برنامه آمریکا گسترش دمکراسی در منطقه است. آمریکا با حمله به عراق و سرنگون کردن رژیم صدام حسین در نظر دارد عراق را به یک نمونه موفق دمکراسی و سرمایه‌داری در منطقه تبدیل کند تا در سایه آن بتواند روند دمکراسی در منطقه را آغاز و آن را به مورد اجرا درآورد. نومحافظه‌کاران آمریکا درصددند تا تئوری دومینو را در خاورمیانه اجرا کنند. براساس این تئوری در صورت برقراری دمکراسی در عراق، حکومت‌های مستبد منطقه، یکی پس از دیگری ریزش خواهند کرد. پل ولفوویتز می‌گوید: ایجاد دمکراسی در عراق، حتی به صورت ناقص، امواجی ایجاد خواهد کرد که تمام منطقه را تکان خواهد داد.[۷] در این میان کشورهایی مانند سوریه، عربستان سعودی و مصر در کانون توجه خواهند بود و برای انجام اصلاحات دمکراتیک تحت فشار قرار خواهند گرفت. الگوی عملیاتی طرح، آلمان و ژاپن پس از جنگ جهانی دوم است. براساس این طرح، آلمان الگویی برای اروپا، ژاپن الگویی برای آسیا و اکنون عراق الگویی برای خاورمیانه است.

جرج بوش گفته است که مردم خاورمیانه مانند مردم هرجای دیگر تمایل دارند که در آزادی زندگی کنند و از مواهب دمکراسی برخوردار شوند. ایالات متحده آمریکا از اصلاح و اصلاح‌طلبان در منطقه حمایت می‌کند. او افزوده است: همان‌طور که ما اصلاحات را در منطقه تشویق می‌کنیم در اندیشه ما نوسازی به مفهوم غربی‌شدن نیست. حکومت‌های خاورمیانه فرهنگ خودشان را خواهند داشت. آنها نمی‌توانند و نباید شبیه ما باشند.[۸]

پس از جنگ اول خلیج فارس در سال ۱۹۹۱ طرحی از سوی شیمون پرز نخست وزیر

اسرائیل تحت عنوان خاورمیانه جدید ارائه شد. در این طرح گفته شده بود که صلح از طریق توسعه امکان‌پذیر است اکنون نیز در سال ۲۰۰۴ این الگو تکرار می‌شود. در طرح خاورمیانه بزرگ نیز گفته شده که مشکل اصلی منطقه توسعه است. چوک هیگل می‌گوید: مبارزه با تروریسم که در رأس سیاست خارجی آمریکا قرار دارد، در صورتی موفقیت‌آمیز خواهد بود که به مسائل توسعه توجه شود. به نظر وی سیاست خارجی جمهوری خواهان متمرکز بر ایجاد ثبات و توسعه دموکراسی در منطقه است.[۹]

در طرح آمریکا تغییرات در خاورمیانه اجتناب‌ناپذیر است. دیک چنی می‌گوید روزگار بی‌توجهی و نگریستن به دیگری در حالی که حکومت‌های استبدادی خاورمیانه آزادی و حقوق بشر را پایمال می‌کنند، ثروت ملل خود را می‌دزدند و سپس با خوراندن دائمی نفرت ضدغربی (ضدآمریکایی) به مردم درصدد توجیه ناکامی‌هایشان برمی‌آیند، به سر آمده است.[۱۰] به نظر کراتهامر، جنگ عراق، آغاز یک تجربه تاریخی عظیم برای دنیای عرب است. بعد از ۱۱ سپتامبر آمریکا به این نتیجه رسید که نباید اجازه دهد رهبران عرب به همان شیوه گذشته به حکومت خود ادامه دهند. زیرا با نابودی اقتصاد کشور خود و کاشتن تخم ناامیدی تعداد بیشتری بن‌لادن تولید خواهند کرد. آمریکا به این نتیجه رسید که باید دنیای عرب را خودش بسازد.[۱۱]

به نوشته روزنامه واشنگتن پست دولت بوش امیدوار است که جنگ در عراق به تشکیل دمکراسی در هلالی از کشورهای منطقه، شامل ایران، عراق، سوریه، مناطق خودمختار و عربستان سعودی منجر شود. به گفته بوش، برکناری صدام حسین می‌تواند فرایند اصلاحات در خاورمیانه را در درازمدت فراهم آورد.[۱۲]

به اعتقاد آمریکا مبارزه با تروریسم جز از طریق توسعه و استقرار دموکراسی در خاورمیانه میسر نمی‌باشد. دیک چنی معاون رئیس جمهوری آمریکا می‌گوید: «باید از طریق ترویج آزادی در سراسر خاورمیانه بزرگ و فراتر از آن، با سرچشمه ایدئولوژی‌های خشونت برخورد کنیم، این یعنی شکست خشونت از طریق پیشبرد آزادی... چون رفاه بدون امنیت وجود ندارد و امنیت در غیاب رفاه نمی‌تواند به دست آید، پس پاسخ آن را در ارزش آزادی باید جستجو

کرد. انتخاب بین جهان تک‌قطبی و چندقطبی نیست، بلکه انتخاب، جهانی آزاد و عادلانه است... کمک به مردم خاورمیانه بزرگ برای فائق‌آمدن بر فقدان آزادی در نهایت رمز پیروزی در جنگ گسترده با تروریسم است».(۱۳)

جرج بوش نیز می‌گوید: «ما و انگلیس در مأموریتی ورای موازنه قدرت و یا پیگیری عادی منافع‌مان سهیم هستیم. ما به دنبال پیشرفت صلحی هستیم که آزادی به دنبال آورد. اگر آزادی در خاورمیانه شکوفا نشود، این منطقه در رکود تورمی، عصبیت و خشونت باقی می‌ماند و آن را به خارج صادر می‌کند. خرابه‌های برج‌های دوقلوی نیویورک به ما می‌گویند که هر چند فاصله مکانی ما دور باشد، ولی این امر قادر به حفظ حیات و شیوه زندگی ما نیست، اگر خاورمیانه بزرگ به روند انقلاب دمکراتیک جهانی بپیوندد، زندگی میلیون‌ها انسان در این منطقه بهبود یافته و ترس و خصومت در منشأ آن از بین می‌رود».(۱۴)

برخی معتقدند که برقراری دمکراسی در خاورمیانه به راحتی امکان‌پذیر نیست و مخالفت‌های داخلی در عراق با آمریکا، بیانگر این مسأله است. برژینسکی می‌گوید در مورد استقرار دموکراسی در خاورمیانه باید با احتیاط پیش رفت. زیرا ممکن است عواقب ناخواسته‌ای در پی داشته باشد. اگر فلسطینی‌ها می‌توانستند در انتخاباتی واقعاً آزاد رهبری برای خود برگزینند، از کجا معلوم، رهبر حماس را انتخاب نکنند. اگر قرار شود به زودی انتخابات آزاد در عربستان سعودی برگزار شود، چه تضمینی وجود دارد که شاهزاده عبدالله اصلاح‌طلب بر اسامه بن‌لادن یا هر رهبر اسلام‌گرای ستیزه‌جوی دیگر، پیروز شود.(۱۵)

بر این اساس در مورد برقراری دمکراسی در خاورمیانه، بین دولتمردان آمریکا اختلاف‌نظر وجود دارد. در این مورد دو دیدگاه قابل‌ملاحظه است. دیدگاه اول که به‌وسیله نومحافظه‌کاران مطرح می‌باشد، خواهان برقراری دمکراسی و سرنگونی رژیم‌های موجود در خاورمیانه است و عراق اولین آزمون این دیدگاه است. اما دیدگاه دوم که به‌وسیله میانه‌روها مطرح شده، خواستار اصلاحات تدریجی در خاورمیانه است. این دیدگاه علاوه‌بر وزارت خارجه آمریکا توسط برخی از متخصصان آمریکایی نیز حمایت می‌شود. فرض اصلی این

دیدگاه این است که کشورهای خاورمیانه برای برقراری دمکراسی آماده نیستند و هرگونه تغییرات رادیکال سبب بی‌ثباتی در این کشورها خواهد شد. محمد ایوب می‌گوید: مسأله عراق ممکن است خطری جدی برای رژیم‌های طرفدار غرب در جهان عرب باشد، زیرا شکاف میان حاکمان و مردم منطقه بسیار شدید است. به نظر وی ممکن است جهان عرب به دوره رادیکالیسم سال‌های ۵۸-۱۹۵۶ بازگردد که در آن چندین رژیم طرفدار غرب سرنگون شدند.[۱۶] دانیل بایمن می‌گوید که آمریکا می‌بایست بین تغییرات دمکراتیک در خاورمیانه و احتمال بی‌ثباتی و سرنگونی متحدان خود، توازن ایجاد کند.[۱۷]

مواضع و عملکرد کشورهای عربی نسبت به طرح آمریکا

کشورهای عربی در مورد طرح آمریکا برای خاورمیانه موضع واحدی ندارند. اما اکثر آنها با آن مخالف هستند. رهبران تمام کشورهای عربی، بدون استثنا از آینده حکومت خود نگرانند.[۱۸] در ده سال آینده مشروعیت‌یابی سیاسی در کشورهای عربی، اساسی‌ترین چالش آنها خواهد بود. زیرا با استقرار دمکراسی در عراق، اساسی‌ترین ملاک مشروعیت حکومت‌های عربی، دمکراتیک‌بودن آنها خواهد بود.[۱۹] بر این اساس استقرار دمکراسی در عراق به شدت موجب نگرانی حاکمان کشورهای عربی است. لذا به بهانه‌های مختلف به مخالفت با آن برخاسته‌اند. این مسأله در سه کشور عربی بزرگ منطقه یعنی سوریه، مصر و عربستان سعودی شدیدتر بوده است.

رهبران این سه کشور با سفر به کشورهای یکدیگر به رایزنی پرداخته‌اند. حسنی مبارک رئیس جمهوری مصر در فوریه ۲۰۰۴ به عربستان سعودی سفر کرد و با مقامات این کشور در این مورد مذاکره نمود. در بیانیه مشترک سران دو کشور در این خصوص آمده است: «رهبران عربستان سعودی و مصر تأکید کردند که کشورهای عربی باید در مسیر توسعه، مدرنیته و اصلاحات توأم با حفظ منافع و ارزش‌های ملت‌هایشان گام بردارند. مدرنیته و اصلاحات همچنین باید نیازهای مردم آنها را برآورده سازد و با مختصات و هویت عربیشان سازگار باشد.

کشورهای عربی نمی‌پذیرند که الگوی خاصی از اصلاحات از بیرون به کشورهای عربی و اسلامی تحمیل شود.[۲۰] همچنین مصر، اردن و عربستان سعودی طی بیانیه مشترکی اعلام کردند: «هرگز اجازه نمی‌دهند که شکل خاصی از اصلاحات از خارج بر کشورهای عربی تحمیل شود». جالب آن که اردن و مصر از متحدین آمریکا در منطقه و تنها امضاکنندگان پیمان صلح با اسرائیل هستند. عمرو موسی دبیرکل اتحادیه عرب در مورد طرح خاورمیانه بزرگ گفت: «این طرح مانند پرواز پرنده‌ای با یک بال است که مسلماً نخواهد توانست تعادل خود را حفظ کند».[۲۱] حسنی مبارک رئیس جمهوری مصر نیز گفت که: «هرگونه اقدام آمریکا برای تحمیل مردم‌سالاری بر جوامع عربی می‌تواند به گردابی از خشونت و هرج‌ومرج بینجامد». وی با اشاره به نمونه الجزایر گفت: «آزادی و دمکراسی فوری می‌تواند اثراتی تکان‌دهنده برای هر کشور داشته باشد. اگر اکثریت پارلمانی به دست افراطیون بیفتد، چه کار می‌توان کرد. تراژدی الجزایر ۱۲ سال استمرار داشته و ما اجازه نمی‌دهیم که الگویی از خارج به ما تحمیل شود که ما را ویران و آشوب‌زده کند. ما کشورهایمان را بهتر از هر کس دیگری می‌شناسیم».[۲۲]

به هرحال بعد از اینکه طرح آمریکا با مخالفت کشورهای عربی روبرو شد، کشورهای اروپایی طرحی را در این مورد ارائه دادند که آن هم مورد موافقت کشورهای عربی قرار نگرفت. پس از آن براساس توافقی که میان برخی از کشورهای عربی و کشورهای اروپایی صورت گرفت، قرار شد که کشورهای عربی طرحی متناسب با طرح کشورهای اروپایی تهیه نموده و آن را در اجلاس سران عرب در تونس به تصویب برسانند. اما به‌رغم رایزنی‌های متعدد عمرو موسی دبیرکل اتحادیه عرب، به دلیل دیدگاه‌های متضاد و تشتت آرای دولت‌های عربی درباره انجام اصلاحات در خاورمیانه، اجلاس هفدهم سران عرب در تونس برگزار نشد. جالب آن که این طرح از دستور اجلاس بعدی نیز حذف گردید. به این ترتیب، این گفته جودیت یافه به تحقق پیوست که گفته بود: «انجام اصلاحات سیاسی در کشورهای عربی با مقاومت جدی حاکمان این کشورها روبرو خواهد شد».[۲۳]

دولت‌های عربی برای رد کردن طرح آمریکا به بهانه‌های زیر متوسل شده‌اند:

- وارداتی‌بودن طرح،
- نامعلوم‌بودن تبعات آن،
- خصلت‌های بومی منطقه،
- عدم شناخت واشنگتن از ظرفیت مردم و دولت‌های منطقه،
- اولویت‌ندادن به حل منازعه فلسطین - اسرائیل،
- تأکید بر ارزش‌های اسلامی به جای ارزش‌های غربی.

اما به‌رغم مخالفت‌های صریح و ضمنی با طرح آمریکا، دولت‌های عرب نیک می‌دانند که قدرت زیادی برای چالش با آمریکا ندارند.[۲۴] زیرا اصلاحات اینک گفتمان اصلی در آهنگ تغییرات جاری در سرتاسر منطقه است. در طی چند سال گذشته مخالفان دولت‌های عربی از مراکش تا عربستان سعودی با تهیه بیانیه‌ها و دادخواست‌های متعدد خواستار تغییرات دمکراتیک در تمامی کشورهای عربی شده‌اند. در بیانیه پایانی کنفرانس «اصلاحات در جهان عرب» که با مشارکت بیش از ۱۷۰ نفر از شخصیت‌های عرب در اسکندریه برگزار شد. از کشورهای عربی خواسته شد که هر چه سریع‌تر تفکیک میان قدرت مذهبی و مردمی صورت گیرد، انتخابات آزاد برگزار شود، آزادی بیان به مردم داده شود و آزادی تشکیل احزاب به رسمیت شناخته شود.

همچنین گروهی از نویسندگان عربستان سعودی خواستار انجام اصلاحات در کشورشان شدند و نسبت به عقب‌نشینی دولت این کشور از انجام اصلاحات به بهانه مبارزه با تروریسم هشدار دادند. آنها اصلاحات را سرآغازی برای مبارزه با تروریسم دانستند. از طرف دیگر صدها نفر از روشنفکران عربستان سعودی منشور موسوم به دیدگاه مربوط به اصلاحات سیاسی را به امیرعبدالله ولیعهد عربستان سعودی ارائه کردند. این کشور به ناچار در سال ۲۰۰۳ وعده داد که ۵۰ درصد از کرسی‌های شورای شهر در اختیار مردم قرار گیرد. اما مهم‌تر از آن عربستان سعودی در همین سال برای اولین‌بار در طول تاریخ خود با برگزاری انتخابات عمومی موافقت نمود.[۲۵] مجلس شورای عربستان ۱۲۰ عضو دارد که از سوی پادشاه منصوب می‌شوند. این مجلس

اختیار قانون‌گذاری ندارد و فقط جنبه مشورتی دارد. همچنین برای اولین‌بار، مذاکرات این مجلس بدون سانسور از رادیو و تلویزیون پخش می‌شود.

در این میان زنان عربستان سعودی از برندگان تحولات عراق محسوب می‌شوند. آنها توانسته‌اند برخی امتیازات زیر را کسب کنند:

- زنان عربستان سعودی برای اولین‌بار از حق رأی‌دادن برخوردار شده‌اند؛

- آنها می‌توانند شناسنامه بگیرند، تاکنون زنان عربستان سعودی فاقد شناسنامه بودند، به‌طوری که برگه‌ای که هویت آنها را مشخص می‌کند به شناسنامه پدر و شوهرانشان ضمیمه می‌شد؛

- زنان عربستان سعودی از حق رانندگی برخوردار شده‌اند؛

- در انجمن حقوق بشر عربستان که برای اولین‌بار در تاریخ این کشور تشکیل شده، ۹ نفر از اعضای آن زن هستند.

امواج دمکراسی در عراق به سوریه نیز رسیده است. در سال ۲۰۰۳ به مناسبت سالروز به قدرت رسیدن حزب بعث در سوریه، بنابه دعوت تعدادی از کمیته‌ها و انجمن‌های حقوق بشر سوریه، تحصنی اعتراض‌آمیز در مقابل مجلس ملی این کشور در دمشق برگزار شد. هدف از این تحصن درخواست لغو حالت فوق‌العاده، رعایت حقوق بشر، دادن آزادی‌های سیاسی و حق بیان به مردم این کشور بود.

حالت فوق‌العاده در سوریه از ۴۱ سال پیش یعنی از اولین روز به قدرت‌رسیدن حزب بعث در این کشور برقرار شده و تاکنون در بخش‌هایی از کشور ادامه دارد. همزمان با این مسأله، تظاهراتی نیز علیه سفارت‌خانه‌های سوریه در شهرهای لندن و پاریس برگزار شد و تظاهرکنندگان خواستار اجرای اصلاحات در سوریه و لغو قانون فوق‌العاده شدند. در همین حال بشار اسد دستور آزادی ۶۰۰ نفر از زندانیان سیاسی که برخی از آنها وابسته به اخوان‌المسلمین هستند را صادر کرد.

در کویت نیز بعد از گذشت ۴۰ سال در سال ۲۰۰۴ دولت لایحه‌ای را به تصویب رساند

که زنان می‌توانند در انتخابات رأی دهند و خود را نامزد نمایندگی پارلمان کنند.[۲۶] هفتاد درصد از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در کویت را زنان تشکیل می‌دهند. نخستین پارلمان کویت پس از استقلال این کشور در دهه ۱۹۶۰ تشکیل شد. کویت نخستین کشور عربی در میان کشورهای خلیج فارس است که دارای پارلمان انتخاباتی است، با این‌حال زنان کویت حق رأی‌دادن و انتخاب‌شدن را نداشتند.

در بحرین نیز حالت وضعیت فوق‌العاده لغو شد و انتخابات مجلس نیز در سال ۲۰۰۲ برگزار شد. اما فقط پنجاه درصد کرسی‌های مجلس در اختیار نمایندگان مردم قرار گرفت. در مصر نیز گفته می‌شود که حسنی مبارک به زودی قانون وضعیت فوق‌العاده را لغو خواهد کرد و به احزاب سیاسی جدید اجازه فعالیت خواهد داد.

تحولات عراق: سیاست منطقه‌ای

کشورهای عربی با حمله آمریکا به عراق مخالفت کردند. قبل از حمله، وزیران خارجه کشورهای عرب در بیانیه خود در قاهره حمله به عراق و تهدید بر ضد امنیت کشورهای عرب را رد کردند. آنها ضمن تأکیدبر حفظ امنیت و تمامیت ارضی عراق، اعلام نمودند که به هیچ‌وجه از حمله به این کشور و منطقه پشتیبانی نخواهند کرد. همچنین در بیانیه پایانی چهاردهمین اجلاس سران عرب در بیروت در مارس ۲۰۰۲ گفته شد: «سران تهدید حمله به بعضی از کشورهای عربی به‌ویژه عراق را مورد مطالعه قرار دادند و بر مخالفت مطلق خویش با حمله به عراق یا تهدید امنیت و سلامت هر دولت عربی که به مثابه تهدید امنیت ملی همه کشورهای عربی قلمداد می‌گردد، تأکید نمودند».[۲۷] در بیانیه پایانی پانزدهمین اجلاس سران اتحادیه عرب در قاهره در مارس ۲۰۰۳ بار دیگر بر مخالفت مطلق تهاجم به عراق و تهدید امنیت و ثبات هر کشور عربی، تأکید شد. در این بیانیه کشورهای عربی خواستار حل بحران عراق به شیوه‌های مسالمت‌آمیز شدند و تأکید نمودند که از مشارکت در هرگونه اقدام نظامی که امنیت، یکپارچگی ارضی عراق و یا هر دولت عربی دیگری را هدف قرار دهد، خودداری خواهند کرد.

به‌رغم اعلام مواضع مذکور، برخی ازکشورهای عربی در حمله آمریکا به عراق مشارکت کردند. در این مورد می‌توان از عربستان سعودی، کویت و قطر نام برد. عربستان سعودی موافقت نمود تا هواپیماهای نظامی آمریکا در حمله به عراق از فضای این کشور استفاده کنند. آمریکا همچنین از ۳ پایگاه خود در عربستان سعودی ازجمله پایگاه شاهزاده سلطان واقع در ۵۵ کیلومتری جنوب ریاض، برای حمله به عراق استفاده نمود.[۲۸] هزاران نفر از نیروی ویژه ارتش آمریکا اجازه یافتند تا از خاک عربستان سعودی برای انجام عملیات و ورود به عراق، استفاده کنند. عربستان سعودی همچنین سوخت ارزان‌قیمت در اختیار ارتش آمریکا قرار داد.[۲۹]

کویت نیز اجازه داد تا نیروهای آمریکایی در خاک این کشور به دو برابر افزایش یابند و برای حمله به عراق به تمرین نظامی بپردازند. نیروهای زمینی ارتش آمریکا از خاک کویت به عراق حمله کردند. قطر نیز در حمله آمریکا به عراق، مشارکت نمود. ارتش آمریکا یک مرکز فرماندهی برای حمله به عراق در قطر تأسیس کرد. این مرکز به‌عنوان ستاد نظامی آمریکا در جنگ عراق، عمل می‌کرد. در جنگ سال ۱۹۹۱، عربستان ستاد آمریکا برای حمله به عراق بود. در جریان حمله به عراق، فرماندهی نیروهای مرکزی آمریکا از فلوریدا به قطر انتقال یافت. قطر در مجموع دو پایگاه در اختیار آمریکا قرار داد که یکی از آنها پایگاه العدید بود.

بعد از حمله آمریکا به عراق و سقوط رژیم صدام حسین، به دعوت عربستان سعودی وزرای خارجه کشورهای همسایه عراق ازجمله سوریه، اردن، کویت، عربستان سعودی، ایران، ترکیه، بحرین و مصر برای بررسی تحولات عراق پس از جنگ در آوریل ۲۰۰۳ در ریاض گرد هم آمدند. وزرای خارجه کشورهای همسایه عراق اجلاس دیگری نیز در دمشق، کویت، عمان، مصر و تهران برگزار کردند. وزیر خارجه عراق نیز بعداً به این اجلاس پیوست. در این اجلاس بر اصول مشترک زیر تأکید شده است:

- مخالفت با تجزیه عراق و حفظ تمامیت ارضی آن کشور؛
- برخورداری عراق از حق تعیین سرنوشت و برگزاری انتخابات آزاد در این کشور؛
- تأکیدبر نقش سازمان ملل در امور عراق؛

ـ لزوم عقب‌نشینی نیروهای آمریکایی از عراق؛

– محکوم‌کردن عملیات تروریستی در عراق؛

ـ مراقبت جدی و مؤثر کشورهای همسایه عراق از مرزهای خود جهت ممانعت از ورود تروریست‌ها به خاک عراق؛

ـ مشارکت در امر بازسازی عراق؛

ـ تأکیدبر حفظ امنیت عراق توسط نیروهای ائتلاف.

کشورهای عربی به دلیل اینکه منافع و ملاحظات هر یک با دیگری متفاوت است، در جلسات متعدد خود نتوانسته‌اند فراتر از صدور بیانیه و اعلام مواضع کلی منشأ اثر باشند. علاوه‌بر آن برخی از کشورهای همسایه عراق برخلاف مواضع مذکور عمل کرده‌اند. در اینجا برخی از مواضع و عملکرد کشورهای همسایه درباره مهم‌ترین مسائل یادشده، مانند عدم‌دخالت در امور داخلی عراق، خروج نیروهای ائتلاف و حفظ تمامیت ارضی عراق مورد بررسی قرار می‌گیرد.

وزرای خارجه کشورهای همسایه در اجلاس ریاض اعلام نمودند که کشورهایشان به هیچ‌وجه نه تمایلی به دخالت در امور داخلی عراق دارند و نه آن را می‌پذیرند و بر تشکیل حکومت جدید عراق براساس اراده ملت عراق اصرار می‌ورزند.

اما برخلاف آن، کشورهای همسایه به دخالت در امور داخلی عراق پرداختند. از زمان سقوط رژیم صدام حسین، عراق شاهد درگیری‌های داخلی بوده است. دخالت کشورهای همسایه به این امر دامن زده است. این کشورها هر کدام از گروه‌های طرفدار خود حمایت می‌کنند. در میان کشورهای عربی، سوریه و عربستان سعودی بیشترین نقش را در ناآرامی‌های عراق دارند. آنها با بازگذاشتن مرزها، اعطای کمک‌های تسلیحاتی و مالی به گروه‌های مخالف دولت عراق کمک می‌کنند. عربستان سعودی ماهانه بیش از ۶۰ میلیون دلار به گروه‌های مخالف دولت عراق کمک می‌کند.[۳۰]

سوریه و عربستان سعودی تمایلی برای به قدرت‌رسیدن مجدد حزب بعث ندارند، آنها

تجزیه عراق را نمی‌پذیرند، خواستار قدرت‌یابی اسلام‌گرایان تندرو نیز نیستند. سؤالی که مطرح می‌شود، این است که پس آنها چه اهدافی را در عراق دنبال می‌کنند. فالح جبار جامعه‌شناس عراقی در این مورد می‌گوید: «کشورهای همسایه عراق، عراقی می‌خواهند که بین دموکراسی و آشوب غوطه‌ور باشد آنها از استقرار دمکراسی در عراق نگرانند. آنها نمی‌خواهند که عراق سبب شود تا حضور آمریکا در منطقه افزایش یابد. ولی در عین‌حال به دلایل امنیتی خواهان شکست و خروج کامل آن از منطقه نیز نیستند».[۳۱]

کشورهای عربی به‌ظاهر خواستار خروج نیروهای آمریکایی از عراق هستند. ولی در باطن خواستار باقی‌ماندن آنها هستند. زیرا عقب‌نشینی نیروهای آمریکایی موجب هرج‌ومرج و تجزیه عراق خواهد شد. یک مقام آمریکایی گفته است: «اگرچه اعراب به‌طور علنی ما را به خروج از عراق فرا می‌خوانند، اما به‌طور خصوصی بر ماندن ما اصرار می‌ورزند».[۳۲] به‌طور کلی کشورهای عربی نمی‌خواهند که آمریکا در هدف خود، یعنی تبدیل عراق به یک الگوی دموکراسی و پیشرفته از نظر اقتصادی برای خاورمیانه موفق شود.

از سوی دیگر هیأت عراقی در اجلاس سران عرب در تونس در ژوئن ۲۰۰۴ از کشورهای عربی خواست تا نیروهای خود را برای برقراری ثبات و امنیت در عراق، به این کشور اعزام کنند. یمن طرحی را در این زمینه ارائه داد که براساس آن نیروهای بین‌المللی تحت نظارت سازمان ملل و اتحادیه عرب به عراق اعزام و نیروهای ائتلاف به پادگان‌های خارج از شهرها منتقل می‌شدند. این طرح در آوریل ۲۰۰۴ در اتحادیه عرب مطرح شد، اما در مورد آن توافق حاصل نگردید، عمرو موسی دبیرکل اتحادیه عرب گفت برای اعزام نیروهای عربی به عراق ۳ شرط ضرورت دارد:

۱. ابتدا شورای امنیت سازمان ملل متحد قطعنامه‌ای در این خصوص صادر کند؛

۲. اتحادیه عرب در این مورد به توافق برسد؛

۳. دولت عراق درخواست رسمی نماید.

عربستان سعودی نیز پیشنهاد نمود که یک نیروی نظامی اسلامی جایگزین نیروهای

ائتلاف به رهبری آمریکا شوند. در این نیرو کشورهای اسلامی همسایه عراق، سهمی نخواهند داشت. وزیر خارجه آمریکا از اعزام نیروهای کشورهای اسلامی استقبال کرد، اما گفت: «نیروهای اسلامی می‌توانند درکنار نیروهای ائتلاف به رهبری آمریکا به عنوان موجودیتی جدا، اما همچنان بخشی از چارچوب فعالیت‌های این نیروها در عراق باشند».[۳۳] هوشیار زیباری وزیر خارجه عراق نیز در این مورد گفت: «تا زمانی که نیروهای امنیتی عراق بتوانند خودشان امنیت کشور را به دست گیرند، مردم عراق به حضور نیروهای ائتلاف درکشور نیاز دارند».[۳۴]

به هرحال توافقی در این مورد صورت نگرفت. لذا نیروهای آمریکایی برای مدت‌های طولانی در عراق باقی خواهند ماند. فوکویاما می‌گوید: «تجربه تاریخی نشان می‌دهد هر جایی در دنیا که دولت‌سازی کارآیی داشته نظیر آلمان، ژاپن و کره جنوبی، نیروهای ارتش آمریکا حداقل ۲ نسل در آنجا باقی مانده‌اند. این براساس تعداد سال حدود ۴۰ تا ۵۰ سال می‌شود. برعکس درکشورهایی که در آنها حضور نظامی آمریکا کمتر از ۵ سال طول کشیده، دخالت آمریکا هیچ اثر مثبتی نداشته، بلکه ضررساز هم بوده است، نمونه آن کشور هائیتی است».[۳۵]

مسأله دیگری که در نشست‌های مختلف کشورهای همسایه عراق مطرح شده، حفظ تمامیت ارضی عراق و مخالفت با تجزیه این کشور بوده است. کشورهای عربی از مسأله فدرالیسم در عراق به شدت نگران هستند و به بهانه این‌که این امر در نهایت منجر به تجزیه عراق خواهد شد، با آن مخالفت می‌کنند. زیرا مسأله فدرالیسم در عراق بر امنیت کشورهای عربی به‌ویژه سوریه، مصر و عربستان سعودی تأثیر می‌گذارد و ممکن است اقلیت کُرد در سوریه، اقلیت شیعه در عربستان سعودی و اقلیت قبطی در مصر نیز خواستار فدرالیسم گردند.

نگرانی کشورهای یادشده را از سفرهای شتاب‌زده آنها به کشورهای دیگر می‌توان درک کرد. بشار اسد در ژانویه ۲۰۰۳ به آنکارا سفر کرد. وی پس از مذاکره با مقامات ترکیه ـ که آنها نیز از مسأله فدرالیسم در عراق نگرانند ـ گفت که نظر آنکارا و دمشق درباره فدرالی‌کردن عراق یکسان است و هر دو کشور با آن مخالف هستند. به‌نظر وی این موضوع می‌تواند خطرهایی برای منطقه در بر داشته باشد.

حسنی مبارک رئیس جمهوری مصر نیز در فوریه ۲۰۰۴ از ترکیه دیدار کرد. هدف از این سفر اتخاذ مواضع یکسان با ترکیه در رابطه با حکومت فدرال در عراق بود. در این دیدار هر دو کشور از برقراری نظام فدرالی در آن کشور ابراز نگرانی کردند. اسامه الباز مشاور سیاسی حسنی مبارک نیز گفت: تجزیه عراق به هیچ‌وجه قابل قبول نیست و این می‌تواند ویروس جدایی‌طلبی را به کشورهای عربی همسایه عراق صادر کند، حرکت‌های جدایی‌طلبانه منجر به فروپاشی منطقه و بر هم خوردن توازن جهان عرب خواهد شد.[۳۶]

عربستان سعودی نیز با مسأله فدرالیسم در عراق و خودمختاری کُردها مخالف است و نسبت به هویت عربی عراق حساسیت دارد. عربستان سعودی همچنین از تغییر قدرت در عراق و انتقال آن از اعراب سُنی به کُردها و شیعیان نگران است. این کشور خواستار جلوگیری از تشکیل حکومت کُرد در شمال و حکومت شیعه در جنوب عراق است. نگرانی کشورهای عربی از مسأله فدرالیسم در عراق به حدی بود که آنها خواستار آن بودند که حکومت انتقالی عراق موضوع فدرالیسم را که از اهمیت و حساسیت زیادی هم برای خود عراقی‌ها و هم برای کشورهای همسایه برخوردار است، تا زمان تصویب قانون اساسی دائم عراق و تشکیل حکومت منتخب به تعویق اندازد. در قسمت بعدی مواضع و عملکرد دو کشور عرب یعنی سوریه و عربستان سعودی نسبت به تحولات عراق به‌طور ویژه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سوریه و تحولات عراق

در میان کشورهای عربی، سوریه بیش از هر کشور دیگری نگران تحولات عراق است. سرنگونی رژیم صدام حسین و استقرار نیروهای نظامی آمریکا در مرزهای مشترک عراق و سوریه و تحولات جدید عراق باعث تغییرات اساسی و جدی در محیط سیاسی ـ امنیتی خاورمیانه شده است. سوریه احساس می‌کند که محیط جدید، تهدیدات جدید و جدی‌تری را علیه امنیت ملی این کشور به‌وجود آورده است.

زمانی که مقدمات حمله نظامی آمریکا و انگلیس به عراق فراهم می‌شد، سوریه به

شدت مخالفت کرد. سوریه ادعا می‌کرد که عراق با بازرسان سازمان ملل همکاری می‌کند و لذا جنگ علیه این کشور توجیه‌پذیر نیست. قبل از حمله به عراق، بشار اسد از انگلستان دیدار کرد. این دیدار زمانی صورت گرفت که لندن میزبان معارضان عراقی برای بررسی اوضاع عراق بعد از صدام حسین بود. اسد در این دیدار مخالفت کشورش را با حمله به عراق اعلام داشت. در مقابل لندن اعلام نمود که حمله به عراق قطعی است و از اسد خواست تا طرح آمریکا را بـه اطـلاع صدام حسین برساند. براساس این طرح، صدام حسین می‌توانست به همراه خانواده و یارانش به یک کشور عربی برود و درخواست پناهندگی نماید. همچنین از اسد خواسته شد تا صدام حسین را تشویق به کناره‌گیری از قدرت نماید.

روابط سوریه با عراق از زمان استقلال سوریه در ۱۹۴۶ تا ۲۰۰۱ یعنی به مدت بیش از نیم قرن، تقریباً تیره بوده است. سوریه همواره از جاه‌طلبی‌های عراق نگران بود و تلاش می‌کرد در مقابل طرح‌های توسعه‌طلبانه عراق، استقلال خود را حفظ کند. عراق نسبت به سوریه مطامع توسعه‌طلبانه داشت. این کشور به ظاهر تحت عنوان «وحدت» و در واقع برای ضـمیمه‌کـردن سوریه به خاک خود، طرح‌های مختلفی را ارائه کرده بود که از جمله آنها طرح «هلال خصیب» بود. براساس این طرح علاوه‌بر سوریه، لبنان، اردن و فلسطین ضمیمه خاک عراق می‌گردید و «عراق بزرگ» به‌وجود می‌آمد. بعد از اینکه حزب بعث در عراق به قدرت رسید این طرح‌ها تحت عنوان شعار «امه عربیه واحده ذات رساله خالده» (یک ملت عرب با یک مأموریت ابدی) ادامه یافت. براساس ایدئولوژی بعث مرزهای کشورهای عربی باید از میان برداشته شود و اعـراب ملت واحدی را زیر پرچم حزب بعث عراق تشکیل دهند.[۳۷]

علاوه‌بر آن بین دو جناح عمده حزب بـعث در عـراق و سـوریه، از نـظر ایـدئولوژی، اختلاف وجود داشت و هر یک دیگری را متهم می‌کرد که از اصول اساسی حزب و خط‌مشی آن دور شده و خود را پیرو واقعی حزب بعث می‌دانست. عراق و سوریه در مورد مسائل منطقه‌ای نیز مانند: لبنان، فلسطین و جنگ عراق و ایران با یکدیگر اختلاف‌نظر داشتند. سوریه در جنگ ایران و عراق، از ایران حمایت می‌کرد. علاوه‌بر آن، دو کشور در مورد مسائل اقـتصادی مـانند

میزان آبی که از رود فرات وارد خاک عراق می‌شد و نیز حق ترانزیت عبور نفت از خط لوله عراق ـ سوریه با یکدیگر اختلاف داشتند. این خط لوله چهار بار توسط سوریه بسته شد که آخرین آن در سال ۱۹۸۲ در جهت حمایت سوریه از ایران در جنگ با عراق بود.(۳۸)

اما در سال‌های آخر رژیم صدام حسین، روابط دو کشور رو به بهبود نهاده بود. یکی از تاکتیک‌های صدام حسین این بود که زمانی که تحت فشار قرار می‌گرفت، درصدد نزدیکی با همسایگان خود برمی‌آمد. بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر که عراق به عنوان محور شرارت شناخته شد، صدام حسین به سوریه نزدیک شد، به‌طوری که دو کشور در سال ۲۰۰۱ به اختلافات خود پایان دادند. به دنبال آن روابط تجاری بین دو کشور رو به گسترش نهاد و خط لوله نفت عراق ـ سوریه بازگشایی شد.

در آستانه تجاوز آمریکا و انگلیس به عراق، مصطفی میرو نخست وزیر سوریه در اوت ۲۰۰۱ از بغداد دیدار کرد و با صدام حسین ملاقات نمود. وی بلندپایه‌ترین مقام سوری بود که پس از سال ۱۹۸۲ از بغداد دیدار می‌کرد. میرو در ملاقات با صدام، هرگونه تجاوز به عراق را تجاوز به سوریه تلقی نمود. این موضع‌گیری سوریه و نیز حمایت این کشور از گروه‌های فلسطینی که آمریکا آنها را تروریست می‌داند، روابط سوریه با آمریکا را تیره نمود.

سقوط رژیم صدام حسین، سوریه را به شدت نگران کرد. زیرا که در آن زمان گفته می‌شد که بعد از عراق نوبت سوریه خواهد بود. به همین جهت وزیر خارجه سوریه حمله آمریکا به عراق را به شدت محکوم کرد و گفت: «سناریویی که آمریکا در نظر دارد، نه فقط بر ضد سوریه، بلکه بر ضد تمام منطقه است». نخست وزیر سوریه نیز گفت: «که حضور آمریکا در عراق برای کشورهای همسایه به اندازه صدام حسین خطرناک است».(۳۹)

اظهارنظر نخست وزیر سوریه بیانگر این مسأله بود که جنگ عراق، سوریه را در وضعیت نامناسبی قرار داده است به‌طوری که بعضی آن را با پیمان بغداد در سال ۱۹۵۵ مقایسه کرده‌اند. در آن سال سوریه بین سه متحد غرب، یعنی ترکیه، عراق و اسرائیل قرار گرفته بود.(۴۰) اکنون نیز وضع به همان صورت درآمده است. با این تفاوت که وضعیت کنونی سوریه

خطرناک‌تر از سال ۱۹۵۵ است. زیرا در آن سال سوریه از حمایت شوروی برخوردار بود و همین امر مانع از حمله کشورهای مذکور به سوریه شد. در حالی‌که در ۲۰۰۴ سوریه از حمایت متحد سنتی خود محروم بود.

به هرحال سوریه در حمله نظامی آمریکا به عراق با دولت صدام حسین همکاری نمود و تجهیزات نظامی ازجمله تجهیزات دید در شب برای جنگ با آمریکا در اختیار عراق قرار داد.[۴۱] این عمل موجب هشدار شدیداللحن دونالد رامسفلد وزیر دفاع آمریکا به سوریه شد. وی ارسال تجهیزات نظامی برای ارتش عراق را یک «عمل خصمانه» از سوی دمشق تلقی نمود. پس از سقوط صدام حسین، سوریه بسیاری از مقام‌های فراری رژیم بعث عراق را در خاک خود پناه داده است.[۴۲] آمریکا ادعا می‌کند که سوریه سلاح‌های کشتارجمعی عراق را در خاک خود انبار کرده است. علاوه‌بر آن خود به تولید و انبارکردن این سلاح‌ها ادامه می‌دهد. آمریکا خواستار آن بود که سوریه با این کشور در عراق همکاری کند و به رهبران ارشد عراقی و خانواده‌های آنها پناه ندهد، بلکه آنها را به مقامات آمریکایی تحویل دهد.

از سوی دیگر آمریکا می‌گوید که سوریه مرزهای خود با عراق را باز گذاشته و به تروریست‌های عرب اجازه می‌دهد که از خاک آن کشور وارد عراق شوند. آمریکا بارها از سوریه درخواست کرده تا مرزهای خود را مسدود کند. سوریه اظهار می‌دارد که نمی‌تواند تمام مرزهای خود را کنترل کند. این امر موجب استقرار تعداد زیادی از نیروهای آمریکایی در مرز عراق با سوریه شده است. مقامات سوریه اظهار می‌دارند که فعالیت‌های القاعده نه‌تنها خطری برای آمریکا در عراق است، بلکه تهدیدی برای امنیت سوریه نیز محسوب می‌شود. به همین دلیل آنها اطلاعاتی را درباره شبکه تروریستی القاعده در اختیار سیا قرار داده‌اند.

سوریه همچنین دارایی‌های چند میلیارد دلاری صدام حسین و سایر مقامات حزب بعث عراق را در بانک‌های خود نگهداری می‌کند.[۴۳] این کشور اظهار می‌دارد که این دارایی‌ها را توقیف کرده است و اجازه برداشت از آنها را نمی‌دهد. آمریکا نیز در مقابل خط لوله نفتی عراق به سوریه را مسدود کرده است. این خط لوله روزانه ۲۰۰ هزار بشکه نفت عراق را به سوریه انتقال می‌داد.

سوریه نگران است که در صورتی که آمریکا در عراق به آسانی موفق شود، سپس نوبت این کشور فرا خواهد رسید. لذا درگیری آمریکا در عراق و ادامه مخالفت برخی گروه‌های عراقی به نفع سوریه است. سوریه می‌خواهد که برای واشنگتن در عراق مانع‌تراشی کند و موفقیت آن را به تأخیر اندازد و یا هزینه‌های آمریکا را افزایش دهد تا مانع از حمله نظامی آن به سوریه شود. سوریه در حالی که خواهان شکست استراتژی آمریکا در عراق است، ولی از سوی دیگر از تشدید بحران در مرزهایش و بی‌ثباتی کنترل‌نشده در عراق وحشت دارد.

سوریه از یک مسأله دیگر نیز نگران است. این کشور از ناحیه مانورهای سیاسی اکراد برای تحقق آرمان‌های تاریخی خود احساس خطر می‌کند. به‌طوری که گفته شد، سوریه با مسأله فدرالیسم در عراق به شدت مخالف است. این مسأله موجب شد تا بشار اسد یک سفر شتابزده به آنکارا انجام دهد. هر دو کشور این مسأله را مقدمه تقویت هویت سیاسی کردهای عراق و در مرحله بعد تشکیل دولت مستقل کُرد تلقی می‌کنند.

مسأله فدرالیسم در عراق بلافاصله در سوریه بازتاب پیدا کرد و کُردهای این کشور نیز خواستار احیای حقوق خود شدند. در پی تظاهرات اعتراض‌آمیز کُردهای سوریه در مارس ۲۰۰۳ که از شمال سوریه شروع شد و به دمشق کشیده شد، ۱۵ نفر کشته و بسیاری زخمی شدند.[۴۴] همچنین کُردهای مقیم بلژیک در اعتراض به کشته‌شدن ۱۴ نفر کُرد در سوریه به سفارت این کشور در بروکسل حمله کردند.[۴۵] به دنبال آن سوریه مرزهای خود را با عراق در مناطق کُردنشین مسدود نمود. این در حالی است که مرزهای عرب‌نشین این کشور با عراق باز است.

عربستان سعودی و تحولات عراق

عربستان سعودی یکی از کشورهایی است که از سقوط رژیم صدام حسین در عراق خشنود است. دولت صدام حسین نه‌تنها بر سر رهبری جهان عرب با عربستان سعودی رقابت می‌کرد، بلکه نسبت به این کشور مطامع ارضی داشت. عربستان سعودی در سال ۱۹۹۱ به

نیروهای آمریکایی اجازه داد تا از خاک این کشور به نیروهای عراقی در کویت حمله کنند. عراق در جریان جنگ ۱۹۹۱ بیش از ۴۰ موشک اسکاد به شهرهای ظهران، ریاض و شهر نظامی خالد پرتاب کرد.

عراق نسبت به سواحل شرقی عربستان سعودی در خلیج فارس که دارای ذخایر عظیم نفتی است، مطامع ارضی داشت. در دوره ملک غازی (دهه ۱۹۳۰) از حساء و قیطف ـ سواحل عربستان در خلیج فارس ـ به عنوان توابع کویت نام برده می‌شد. در دوره عبدالکریم قاسم (۱۹۵۸-۶۳) ادعاهای عراق نسبت به سواحل شرقی عربستان ادامه یافت. در زمان صدام حسین از کشورهای کرانه جنوبی خلیج فارس به عنوان «امارات ماورای کویت» نام برده می‌شد. من‌جمله در نامه صدام حسین به رئیس جمهوری ایران در ۳۰ ژوئیه ۱۹۹۰ آمده است که مرزهای عراق با ایران در دریا ۸۰۰ کیلومتر است. به عبارت دیگر صدام حسین سواحل عربستان در خلیج فارس را جزو قلمرو عراق محسوب کرده بود. در همین راستا عراق در ژانویه ۱۹۹۱ تمام معاهدات مرزی خود را با عربستان سعودی لغو کرد که شامل معاهدات سال‌های ۱۹۳۸، ۱۹۷۵، ۱۹۸۱ و ۱۹۹۲ می‌شد. به دنبال آن عراق در ۱۹۹۱ به عربستان سعودی حمله کرد و شهر خفجی این کشور را اشغال نمود.[۴۶]

عربستان سعودی به‌رغم مخالفت ظاهری خود با حمله آمریکا به عراق در سال ۲۰۰۳ با این کشور همکاری نمود. عربستان سعودی در نظر داشت تا با این امر، کمی از خشم آمریکا را نسبت به خود بکاهد. زیرا بعد از آن حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر، روابط عربستان سعودی و آمریکا رو به تیرگی نهاده بود. از ۱۹ هواپیماربایی که به برج‌های دوقلو حمله کردند، ۱۵ نفر آنها تبعه عربستان سعودی بودند. بنا به گزارش مؤسسه راند عربستان سعودی که قبل از ۱۱ سپتامبر از متحدان آمریکا بود، بعد از آن به دشمن آمریکا تبدیل شد. زیرا عربستان سعودی از تأمین‌کنندگان مالی مبارزان اسلامی در سراسر جهان بود. لازم به یادآوری است که القاعده با حمایت ترکی فیصل یکی از شاهزادگان سعودی پا گرفت. القاعده در میان نهادهای نظامی و امنیتی عربستان سعودی طرفدارانی دارد.

به هر حال بعد از ۱۱ سپتامبر در برخی محافل آمریکایی صحبت از تجزیه عربستان سعودی به سه قسمت شد. همچنین مسأله تصرف چاه‌های نفت عربستان، حمله به مراکز القاعده در خاک عربستان و جایگزین‌کردن صادرات نفت عراق بعد از صدام به جای عربستان سعودی در محافل آمریکایی مطرح گردید.[۴۷] لذا حمله آمریکا به عراق، می‌توانست توجه را از این کشور به عراق معطوف نماید.

از زمان حمله آمریکا به عراق و سقوط صدام حسین، عربستان سعودی با مداخلات خود در امور داخلی عراق سعی کرده به چند هدف نایل شود:[۴۸]

۱. با ایجاد درگیری‌های داخلی در عراق، ارتش آمریکا را زمین‌گیر کند تا فکر حمله آمریکا به عربستان سعودی منتفی شود.

۲. با بازگذاشتن مرزهای خود با عراق، به مخالفان خود اجازه داده تا وارد عراق شوند. اسلام‌گرایان تندرو که در داخل عربستان دست به مبارزه علیه حکام این کشور زده بودند، اکنون محل جایگزینی یافته‌اند و آن عراق است. به این ترتیب عربستان سعودی برای دورنگهداشتن اسلام‌گرایان تندرو از حوزه امور داخلی، به یک محل جایگزینی نیازمند بود و اکنون این محل جایگزین را یافته است.

۳. عربستان سعودی با سقوط صدام حسین تلاش‌های بسیاری کرده تا وهابیت را در عراق توسعه دهد. عربستان سعودی به عراقی‌هایی که وهابیت را بپذیرند، کمک‌های مالی می‌کند.

۴. عربستان با مداخله در امور داخلی عراق سعی می‌کند تا مانع از پیشرفت شیعیان عراق شود.

عربستان سعودی از قدرت گرفتن شیعیان در عراق نگران است. قدرت یافتن شیعیان تهدیدی برای غنی‌ترین کشور خاورمیانه از نظر ذخایر نفتی، یعنی عربستان سعودی است. چرا که اقلیت شیعه این کشور را تحریک خواهد کرد تا به مخالفت با دولت پادشاهی آن بپردازند. عربستان سعودی دارای یک اقلیت شیعه در شمال شرقی کشور است جایی که ذخایر نفتی این

کشور واقع شده است. ولیدبن طلال یکی از شاهزادگان سعودی گفته است: «اگر بیداری جامعه شیعیان عراق هر چه زودتر مهار نشود، تبدیل به یک بمب ساعتی روزشمار همانند انقلاب اسلامی ایران می‌شود و تمام منطقه را زیر و رو خواهد کرد».[۴۹] وی مدعی شد که ۱۴ سال بعد از پایان جنگ ایران و عراق و ۹ ماه پس از سقوط صدام حسین، ایران بار دیگر ولی این‌بار به دست شیعیان عراقی، تقریباً تمام جنوب عراق را به تصرف درآورده است. این مسأله موجب شد تا دونالد رامسفلد وزیر دفاع آمریکا عراق رسماً اعلام کند که آمریکا تحت هیچ شرایطی اجازه روی کارآمدن دولتی مشابه تهران را در عراق نخواهد داد.

به‌طور کلی عربستان سعودی از قدرت‌یابی بعثی‌ها، کُردها و شیعیان[۵۰] در عراق نگران است. این کشور خواستار شکل‌گیری یک دولت میانه‌رو سنّی در عراق است که با این کشور دشمنی نداشته باشد و منافع ملی آن را به مخاطره نیندازد. در عین‌حال ریاض تمایلی ندارد که عراق جدید به رقیبی برای آن کشور در منطقه تبدیل شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

حمله آمریکا به عراق و سرنگون‌کردن رژیم صدام حسین در راستای طرح آمریکا برای خاورمیانه تحت عنوان «خاورمیانه بزرگ» است. هدف از این طرح گسترش دمکراسی در خاورمیانه است. به اعتقاد آمریکا، حکومت‌های مستبد، فاسد و فاقد مشروعیت در خاورمیانه به گسترش تروریسم کمک می‌کنند. لذا مبارزه با تروریسم جز از طریق توسعه و دمکراسی در منطقه امکان‌پذیر نیست. اما استقرار دموکراسی به آسانی صورت نمی‌گیرد. از این‌رو طرح خاورمیانه بزرگ برای بلندمدت است.

طرح خاورمیانه بزرگ به بهانه‌های مختلف با مخالفت دولت‌های عربی روبرو شده است. در حالی که انجام اصلاحات در کشورهای عربی امری اجتناب‌ناپذیر است. در طی سال‌های اخیر، اصلاح‌طلبان در کشورهای عربی از مراکش تا عربستان سعودی، خواستار انجام تغییرات دمکراتیک در کشورهای خود شده‌اند. دولت‌های عربی نیز به ناگزیر برخی اصلاحات بسیار محدود را انجام داده‌اند.

باتوجه به طرح آمریکا، دولت‌های عربی با حمله آمریکا به عراق مخالفت کردند. اتحادیه عرب تأکید کرد که از مشارکت در هرگونه اقدام نظامی علیه عراق خودداری خواهد کرد. اما به‌رغم این موضع اتحادیه، برخی از کشورهای عربی در حمله آمریکا به عراق مشارکت کردند. پس از حمله آمریکا به عراق، کشورهای همسایه عراق برای بررسی تحولات این کشور، جلسات متعددی برگزار کردند و طی آن خواستار حفظ تمامیت ارضی عراق، برگزاری انتخابات آزاد، عقب‌نشینی نیروهای ائتلاف و جلوگیری از ورود تروریست‌ها از خاک خود به عراق گردیدند. اما از آنجاکه منافع و ملاحظات کشورهای عربی با یکدیگر یکسان نبوده، لذا عملکرد آنها در مسأله عراق نیز متفاوت بوده است. به عنوان مثال سه کشور سوریه، عربستان سعودی و مصر بیش از سایر کشورهای عربی از تحولات عراق نگران هستند. به همین جهت سوریه و عربستان سعودی بیشترین نقش را در ناآرامی‌های عراق برعهده داشته‌اند. به‌طوری که آمریکا بارها سوریه را متهم به حمایت از تروریست‌های عراقی کرده است. مسأله فدرالیسم و استقرار دمکراسی در عراق موجب نگرانی این دو کشور شده است. علاوه‌بر آن، حضور نیروهای نظامی آمریکا در مرزهای مشترک عراق با سوریه، تهدیدات جدی و جدیدی را علیه امنیت ملی این کشور به وجود آورده است.

منابع

1. Patric M. Morgan, ***Theories and Approaches to International Politics*** (California: consensus Publishers, Inc., 1972), pp. 3-12.

2. Geoff Simons, ***Iraq Future*** (London: SAG, 2003).

۳. «محیط آینده امنیتی خاورمیانه» ***نشریه سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی ایران***، شماره ۴۸ (تیرماه ۱۳۸۳)، ص. ۱.

4. I.M.F. World Economic Outlook Database and Staff Calculations, 2003.

5. ***San Franciso Chronicle***, 16 April, 2003.

6. Greater ***Middle East*** Partnership, G8 Plan.

۷. سیدروح‌الله کامل، «هژمونی آمریکا در عراق»، **راهبرد**، شماره ۲۹ (پاییز ۱۳۸۲)، ص. ۶۶.

8. Nicholas Burns, U.S. Ambassador to "Nato-Brussels, Belgium, "Nato and the Greater Middle East", May 18, 2004.

9. Chuck Hagel, A Republican Foreign Policy, ***Foreign Affairs***, July/Aug, 2004, p. 11.

۱۰. گزارش مرکز تحقیقات استراتژیک «طرح خاورمیانه بزرگ آمریکا: ملازمات و پیامدها»، شماره ۶۵ (اردیبهشت ۱۳۸۳) ص. ۶.

۱۱. کامل، **پیشین**، ص. ۶۷.

۱۲. **همان**.

۱۳. گزارش مرکز تحقیقات استراتژیک، **پیشین**، ص. ۳.

۱۴. **همان**.

۱۵. برژینسکی «راه خطای بوش در تشویق اعراب به دمکراسی»، نیویورک تایمز، به نقل از ***ایران***، ۲۶ اردیبهشت ۱۳۸۲.

16. Mohammad Ayoob, The War Against Iraq: Normative and Strategic Implications, ***Middle East Policy***, Vol. X (Summer 2003).

۱۷. محیط آینده امنیتی خاورمیانه، **پیشین**، ص. ۵.

18. Kamran Tarami, Iranian Perspectives on Security in Persian Gulf, ***Iranian Studies***, Vol. 36, No. 3, (Sep. 2003).

19. Amyn Sajoo, Civil Society in the Muslim World: Contemporary Perspectives (New York: 1.b. Jouris Co. 1Td. Press, 2002).

۲۰. *ایران*، ۷ اسفند ۱۳۸۲.

۲۱. *ایران*، ۵ اسفند ۱۳۸۲.

۲۲. *ایران*، ۱۶ اسفند ۱۳۸۲.

23. Juditn S. Yaphe (Ed.) The Middle East in 2015: The Impact of Regional Trends in U.S. Strategic Planning (Washington D.C. National Defence University Press, 2002).

24. Raphael Israeli, The Iraq War (Port Land: Sussex Academic Press, 2004).

۲۵. میثم طاهری بن چناری، «زنان عربستان سعودی برندگان ۱۱ سپتامبر»، **شرق**، ۱۴ اردیبهشت ۱۳۸۳.

۲۶. *ایران*، ۲۹ اردیبهشت ۱۳۸۳.

۲۷. ***فصلنامه مطالعات خاورمیانه*** (ضمیمه)، شماره ۳۰، (تابستان ۱۳۸۱)، ص. ۹.

۲۸. ***فصلنامه مطالعات خاورمیانه*** (ضمیمه)، شماره ۳۲، سال نهم، شماره ۴ (زمستان ۱۳۸۱)، ص. ۱۵۳.

۲۹. **شرق**، ۷ اردیبهشت ۱۳۸۳.

۳۰. کریستین ساینس مونیتور، به نقل از روزنامه **شرق**، ۲۲ اردیبهشت ۱۳۸۳.

۳۱. **همان**.

۳۲. **شرق**، ۲۷ اردیبهشت ۱۳۸۳.

۳۳. *ایران*، ۱۰ مرداد ۱۳۸۳.

۳۴. **شرق**، ۱۶ اردیبهشت ۱۳۸۳.

۳۵. **شرق**، ۲۶ فروردین ۱۳۸۳.

۳۶. **شرق**، ۸ بهمن ۱۳۸۳.

۳۷. اصغر جعفری ولدانی، ***بررسی تاریخی اختلافات مرزی ایران و عراق***، **چاپ سوم**، (تهران: دفتر مطالعات سیاسی وزارت امور خارجه، ۱۳۷۶)، ص ۳۳۱.

۳۸. اصغر جعفری ولدانی، ***کانون‌های بحران در خلیج فارس***، **چاپ دوم**، (تهران: انتشارات کیهان، ۱۳۷۷)، صص. ۶۱-۲۵۸.

۳۹. ***فصلنامه مطالعات خاورمیانه***، شماره ۳۴، سال دهم، شماره ۲ (تابستان ۱۳۸۳)، ضمیمه، ص. ۹۶.

40. The Future of European Policies in the Middle East after the Iraq War, Discussion Paper Presented by the Bertelsman Group for Policy Research, Munich, 10-12 July, 2003.

۴۱. «نبرد بزرگ در وادی شام»، ***ایران دیپلماتیک***، سه‌شنبه ۱۵ اردیبهشت ۱۳۸۳، ص. ۱۶.

۴۲. ***همان*** و نیز ***شرق***، ۲۸ آذر ۱۳۸۳، ***شرق***، ۲۳ آذر ۱۳۸۳.

۴۳. ***ایران دیپلماتیک***، ۱۵ اردیبهشت ۱۳۸۳.

۴۴. ***همشهری***، ۲۵ اسفند ۱۳۸۲.

۴۵. ***همان***.

۴۶. اصغر جعفری ولدانی، ***تحولات مرزها و نقش ژئوپلتیک آن در خلیج فارس*** (تهران: نشر قومس، ۱۳۷۴)، صص. ۵ـ۱۰۴.

۴۷. اصغر جعفری ولدانی، «همکاری‌های منطقه‌ای: چارچوبی برای گسترش روابط ایران و مصر»، ***مطالعات آفریقا***، دوره جدید، سال هفتم، شماره ۶ (پاییز و زمستان ۱۳۸۱)، صص. ۱۳ـ۱۱.

۴۸. «همسایگان از عراق چه می‌خواهند»، ***شرق***، ۴ خرداد ۱۳۸۳.

۴۹. ***یاس نو***، ۲۰ بهمن ۱۳۸۲، ص. ۵.

۵۰. به نوشته تایمز مالی مردم بصره در فکر خودمختاری هستند زیرا جنوب عراق درآمد قابل‌ملاحظه نفتی دارد، در حالی که در دولت مرکزی در بغداد سهم زیادی ندارد (به نقل از ایران، ۲۵ تیر ۱۳۸۳).

ضعف انسجام اجتماعی ـ سیاسی و مشکلات ژئوپلتیک در عراق

کوروش احمدی[1]

کشور عراق طی بیش از ۸۰ سالی که از موجودیت آن‌می‌گذرد با بحران‌های متعددی مواجه بوده که به شکل جنگ های داخلی، کودتاها و ماجراجویی های خارجی رخ نموده اند. ایران نیز به عنوان یکی از همسایگان عراق همواره و به‌طور مستقیم در معرض آثار منفی این بحران ها قرار داشته و از این رهگذر متحمل خسارات عظیمی شده است. نظر به این که بحران‌های عراق همواره تهدیداتی را متوجه منافع و امنیت ملی ایران کرده، پرداختن به موضوعات مربوطه تنها کنکاشی علمی نخواهد بود، بلکه باید تلاشی برای شناخت بهتر تهدیدات و فرصت ها از ناحیه عراق و کسب آمادگی بیشتر برای مواجهه با آنها نیز به شمار آید.

یکی از دلایلی که همواره در ارتباط با توضیح علل بحران‌های عراق مطرح بوده عدم تجانس در بافت قومی، مذهبی و قبیله‌ای و نیز ناهمگونی مناطق آن کشور است. مشکلات ژئوپلتیک عراق، به‌خصوص برداشت بغداد از آنها و شاید مهم‌تر از آن روش‌هایی که رهبران عراق برای حل مشکلات ناشی از بافت اجتماعی ـ سیاسی و ژئوپلتیک در پیش گرفتند، را نیز می‌توان از امور عمده‌ای دانست که سیاست داخلی و خارجی عراق را از بدو پیدایش، به‌خصوص طی نزدیک به ۵ دهه اخیر، شکل داده و در نوع برخورد حکومت مرکزی با مسائل داخلی و به‌ویژه خارجی مؤثر بوده است.

دولت‌های عراق، به‌ویژه بعد از تشکیل جمهوری در آن کشور در سال ۱۹۵۸، به علت تصوراتی که از ساختار سیاسی ـ اجتماعی و ژئوپلتیک خود داشتند، رژیم و کشور را متزلزل و

---

۱. کوروش احمدی مشاور معاونت حقوقی و امور بین‌الملل وزارت امور خارجه است.

خود را در موضعی تدافعی می‌انگاشتند. عکس‌العمل‌های تهاجمی و پرخاشگرانه آنها و راه‌حل‌هایی که به‌خصوص بعد از سقوط سلطنت اندیشیدند و به کار بستند، بر شدت مشکلات و میزان سرعت در سراشیبی افزود. در سیاست داخلی به جای اقدامی برای حل مشکلات از طریق تعامل با گروه ها و اقوام مختلف، راه حذف این فرقه و سرکوب آن قوم را برگزیدند و در سیاست خارجی نیز به جای این که برای حل مشکلات و معضلات ژئوپلتیک عراق به راه همکاری با همسایگان روند، برخورد تهاجمی پیشه کردند. ضمن این که سیاست تهاجمی در خارج اغلب و به‌طور طبیعی انعکاس سیاست سرکوب در داخل نیز بود. به عبارتی، احساس ناامنی درداخل عراق منشأ ناامنی در منطقه نیز شد.

به‌طور قطع عواملی که دولت‌های مرکزی در عراق را به سرکوب در داخل و ماجرا جویی در منطقه کشاند، محدود به دو عامل ذکرشده نیست و عوامل ذهنی، از جمله پان عربیسم، ایدئولوژی حزب بعث، گرایش به رهبری جهان عرب از طریق اعمال کنترل بر خلیج فارس و نظامی‌گری و غیره، نیز به‌خصوص در ۴ دهه گذشته در متمایل‌کردن رژیم‌های عراق به اتخاذ سیاست های خاص بسیار مؤثر بودند.

در این مقاله مشکل انسجام و هویت ملی در عراق و تنگنای ژئوپلتیک آن کشور به اجمال مرور شده است.

۱. ضعف انسجام و هویت ملی در عراق

رفتار سیاسی در عراق همچون بسیاری از دیگر کشورها تحت تأثیر بافت جمعیتی، جغرافیا، منابع طبیعی و روند تطبیق مردم با محیط قرار دارد. این عوامل در عراق بر تلاش‌های دولت مرکزی برای گسترش کنترل خود بر مناطق مختلف کشور از یک سو و ادعاهای ارضی حاکمان گذشته در بغداد و تعامل آنها با کشورهای منطقه از سوی دیگر بسیار مؤثر بوده است. عوامل مذکور مسائلی را باعث شده اند که در سراسر تاریخ عراق همواره کم‌وبیش مطرح بوده و بر سیر تحولات و الگوی دشمنی‌ها و ائتلاف‌های ملی و منطقه‌ای تأثیرات مهم و گاه تعیین‌کننده داشته‌اند.

این عوامل دولت‌های مرکزی در این کشور را، صرف نظر از گرایش های سیاسی و پایگاه‌های اجتماعی‌شان، با چالش‌های مشابه و تکرارشونده‌ای مواجه کرده است. مشکل عمده ای که دولت‌های عراق در داخل با آن مواجه بوده و هستند، چگونگی تعامل با واحدهای اجتماعی ـ اقتصادی و گروه‌های قومی و فرقه ای است. تنوع فرهنگی و اجتماعی در عراق مشکل حفظ انسجام داخلی و تلاش مستمر برای کسب مشروعیت سیاسی برای حاکمان را پدیدآورده است. زور و در مواردی نیز تلاش برای جعل و القای هویتی مشترک در ملت نامتجانس عراق از ابزارهای اصلی برای اعمال حاکمیت به‌ویژه طی دهه‌های اخیر بوده است.

عراق در شرایطی در ۱۹۲۰ توسط انگلیس از درون امپراتوری عثمانی ایجاد شد که سه واحد یا سه ایالت تشکیل‌دهنده آن، یعنی ولایات موصل، بغداد و بصره، سابقه زندگی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مشترک در چارچوب یک واحد سیاسی را نداشتند و ضمن داشتن فرهنگ و گرایش‌های متفاوت، به‌طور مجزا و مستقل از هم اداره می‌شدند. بخش‌های سه گانه عراق در آستانه استقلال تا آن حد نا پیوسته بودند که بعد از فروپاشی امپراطوری عثمانی منطقه نجف جداگانه اعلام استقلال کرد و قانون اساسی مجزایی برای خود تدارک دید و نزاع های داخلی در ولایت موصل نیز اوج گرفت.[(۱)]

چنین شرایطی و در رأس آن ناتوانی دولت‌های عراق در ایجاد یک هویت ملی عراقی به‌نحوی که همه عراقی‌ها از هر قوم، قبیله و مذهب را در بر گیرد، می‌توان یکی از مهم‌ترین علل توسل دولت‌های مرکزی عراق به نظامی‌گری و اتخاذ سیاست سرکوب در داخل به شمار آورد. همین امر به اضافه ویژگی موقعیت جغرافیایی عراق و رابطه آن با مسأله اعراب و اسرائیل نقش مهمی در وقوع کودتاهای پی در پی در دهه ۱۹۶۰ و در نهایت به قدرت رسیدن حزب بعث و کنترل بلامنازع آن بر عراق برای ۳۵ سال بازی کرد. این عوامل، به نوبه خود،می‌توانند به توضیح انعطاف پذیری بغداد در برابر اصلاحات سیاسی در داخل و گرایش آن به پرخاشگری در خارج کمک کنند.

در بین محققان تاریخ عراق تقریباً اتفاق‌نظر وجود دارد که حکام بین‌النهرین از ۲۰۰۰

سال قبل از میلاد تا به امروز هدف مشترک ایجاد اتحاد بین قسمت‌های شمالی و جنوبی حوزه دجله و فرات و انسجام سیاسی بین این مناطق را دنبال می‌کرده‌اند. در واقع تاریخ بین‌النهرین شرح تلاش‌های اغلب ناموفقی است که حکمرانان منطقه در جهت تحقق این هدف اصلی انجام داده‌اند.[۲]

به همین ترتیب، پس از آن که عراق به عنوان یک واحد سیاسی مستقل در دهه ۳۰ قرن بیستم توسط دولت انگلیس و از طریق به هم پیوستن سه ولایت موصل، بغداد و بصره بر نقشه جغرافیا ظاهر شد، رهبران معاصر عراق نیز، مشابه پیشینیان خود، طی هشت دهه گذشته درگیر تلاش‌های گسترده‌ای با هدف ایجاد یک هویت ملی عراقی و ایجاد شرایط لازم برای تحکیم مبانی سیاسی و توسعه اقتصادی ـ اجتماعی در کشور بوده‌اند؛ روندی که از بسیاری جهات هنوز تا تکمیل شدن فاصله زیادی دارد. نتیجه این که «ملت عراق» مفهومی است که طی ۸۰ سالی که از پیدایش آن می‌گذرد هنوز شکل نهایی به خود نگرفته است. به تعبیر جلال طالبانی و مسعود بارزانی :«عراق کشوری است که به ساکنانش تحمیل شده و برای حفظ آن خون‌های بسیار ریخته شده است».[۳]

بخشی از مشکل عراق ناشی از این واقعیت است که دولت در بغداد باید در یک واحد ملی که مرزهایش به‌طور مصنوعی و توسط بیگانگان ترسیم شده و بر ملتی که از گروه‌های کوچک و بزرگی که از نظر عینی و ذهنی خودمختار و گاه رقیب یکدیگر هستند، به‌وجود آمده و پیوسته روابطی متشنج با هم داشته‌اند، اعمال کنترل سیاسی کند. حال آن که به عنوان مثال، رهبری سیاسی در کشورهایی چون ایران و مصر که طی قرن‌ها دارای یک هویت ملی مشخص و متمایز شده‌اند و جوامع آنها از انسجام نسبی برخوردار است، با چنان مشکلاتی مواجه نیستند. از طرفی، نفس چندقومی‌بودن یک کشور الزاماً مشکل‌زا نیست، بلکه وجود یا کمبود علقه‌هایی، اعم از ذهنی و عینی، که گروه‌های مختلف جمعیتی را به یکدیگر مرتبط و در هم ادغام کرده باشد، اهمیت بیشتری دارد.

گسل‌ها در داخل جامعه عراق به‌طور عمده در امتداد خطوط قومی، مذهبی و قبیله‌ای

است هر چند که از اختلافات منطقه‌ای نیز نباید غفلت شود. از ۲۳ میلیون عراقی بین ۷۵ تا ۸۰ درصد عرب و ۱۵ تا ۲۰ درصد کرد و حدود ۵ درصد ترکمن، مسیحی، آشوری و گروه‌های دیگر هستند. از حدود ۹۷ درصد مسلمان عراق بین ۶۰ تا ۶۵ درصد شیعه و بقیه سنّی هستند.[۴]

تقسیم سنّی‌های عراق به دو گروه جمعیتی کُرد و عرب نیز حائز اهمیت بسیار است. اتفاق‌نظر وجود دارد که شمار عرب‌های سنّی که به‌طور سنتی رهبری جامعه عراق را تقریباً به‌طور کامل در کنترل خود داشته‌اند، از ۱۷ درصد کل جمعیت فراتر نمی‌رود.

تمرکز گروه‌های جمعیتی مختلف در مناطق جغرافیایی متمایز به طبع بر حساسیت‌ها افزوده است. کُردها و شیعیان در دو منطقه نفت‌خیز کشور یعنی شمال و جنوب در اکثریت هستند و سنّی‌ها اکثریت سکنه مناطق مرکزی عراق را تشکیل می‌دهند. ضمن این که جمعیت قابل‌توجهی از هر دو گروه اول با حفظ ویژگی های قومی و مذهبی خود در بغداد ساکن شده‌اند.

عرب‌های سنّی که در دوره خلفای عباسی بر بین‌النهرین حکومت‌می‌کردند، در پی سقوط امپراتوری عثمانی موقعیت تاریخی خود در بغداد را با کمک انگلیسی‌ها اعاده کردند. و شیعیان که در دوره عثمانی و پیش از آن نیز نقشی در قدرت سیاسی نداشتند، همچنان در حاشیه زندگی سیاسی در عراق باقی ماندند و متناسب با افزایش آگاهی های اجتماعی و سیاسی و نیز افزایش سریع‌تر رشد جمعیت در بین آنها بر نارضایتی‌هایشان نیز افزوده شد. علاوه‌بر شیعیان، دیگر گروه‌های جمعیتی غیر عرب شامل کُردها، ترکمن‌ها و آسوری‌ها نیز هدف رفتار تبعیض‌آمیز از سوی دولت با هدف جلوگیری از ورود آنها به مراجع تصمیم‌گیری و اثرگذاری بر زندگی سیاسی کشور بوده‌اند. به‌طبع وجود منابع نفت عراق در شمال و جنوب کشور یعنی مناطق سکونت کُردها و شیعیان موجب حساسیت بسیار بیشتر دولت مرکزی نسبت به این دو منطقه و گروه‌های جمعیتی ساکن در آنها بوده است.

الف) روابط شیعه و سنّی در عراق

بعد از تشکیل عراق، شاخه ای از خاندان سلطنتی هاشمی اردن که توسط انگلیس در

عراق حاکم شده بود، سیاست های متفاوتی در قبال جوامع قومی و مذهبی کشور در پیش گرفت. یکی از وجوه عمده سیاست سلطنت هاشمی که در سراسر ۸۰ و چند سال حیات سیاسی عراق بدون وقفه و تردید ادامه یافت، تلاش برای حفظ و تثبیت سلطه عرب‌های سنّی بر کشور بود؛ سیاستی که سرآغاز مقاومت‌هایی از سوی دیگر جوامع قومی و مذهبی در کشور شد.[۱]

بی‌تردید نقش مهم عرب‌های سنّی در عراق در دوره بعد از استقلال این کشور تاحدود زیادی ریشه در نقش مسلطی دارد که آنها در طول تاریخ بعد از اسلام، چه در دوره خلفا و چه بعد از آن تا پایان تسلط عثمانی بر بغداد، بصره و موصل بازی کردند. بعد از استقلال نیز خاندان سنّی‌مذهب هاشمی امکان داد تا عرب‌های سنّی اهرم‌های سیاسی و اقتصادی قدرت را همچنان در کنترل خود نگه دارند. در دوره جدید، دولت‌های سنّی‌مذهب خاورمیانه عربی نیز در تقویت کنترل سنّی‌های عرب بر اهرم های قدرت در عراق مؤثر واقع شدند و حاکمان بغداد نیز کوشیدند تا سیاست داخلی مبتنی بر حفظ و تحکیم سلطه عرب‌های سنّی در داخل را با سیاست نگاه به خاورمیانه عربی و همسویی با گرایش های غالب در آن تقویت کنند.

نتیجه طبیعی چنین سیاست هایی تأکید بر عروبیت و توجه گسترده به مسائل عربی بود. ترکیب این عوامل با سیاست همسویی عراق با بلوک شرق و سوءظن نسبت به غرب، ستیزه‌جویی در برابر ایران و شک و تردید در قبال ترکیه را نیز در پی آورد. یکی از دلایلی که بغداد طی ۴۵ سال گذشته همواره ایران را در رأس دشمنان خارجی خود تصور می‌کرد، این بود که ایران به عنوان یک کشور شیعه، بالقوه می‌توانست در معادلات سیاسی در عراق به سود شیعیان عمل کند. (ضمن این که نقش بالقوه و گاه بالفعل ایران در حمایت ازکُردهای عراق را نیز باید به این امر افزود) ایدئولوژی حزب بعث و بی‌قراری صدام حسین برای ارتقای موقعیت خود

---

۱. البته عناصر شیعه همواره و به درجات متفاوت در دولت‌های مختلف در عراق حضور داشته‌اند و مقامات نسبتاً بالایی را نیز عهده‌دار بوده‌اند. اما اولاً شمار آنها در مقایسه و نسبت به ترکیب جمعیتی در عراق ناچیز بوده و ثانیاً شیعیانی در حلقه‌های داخلی دولت پذیرفته می‌شدند که ایدئولوژی، برنامه و مشی دولت و مهم‌تر از آن اصل کنترل اهرم‌های قدرت توسط اعراب سنّی را پذیرفته بودند.

به عنوان رهبر جهان عرب طبعاً در بروز افراطی چنین سیاستی در دهه های ۸۰ و ۹۰ نقش مهمی ایفا کرد.

به این ترتیب، مسأله سنّی و شیعه در عراق نه تنها همواره عامل مهمی در سیاست داخلی عراق بشمار رفته، بلکه در اغلب موارد نقش مهمی نیز در جهت‌گیری سیاست خارجی عراق طی دهه‌های گذشته داشته است. در این میان برخی نیز بر این باور هستند که بخشی از علل دشمنی طولانی رهبری عراق با رهبری سوریه می‌توانست ریشه در ناخشنودی اعراب سنّی عراق از حکومت علوی‌ها در کشور سنّی‌مذهب سوریه داشته باشد.

واقعیت این است که ابراز هویت متمایز شیعه در عراق جدی‌تر از موارد مشابه در اکثر کشورهای عربی دیگر و در نتیجه موجب نگرانی جدی‌تر بغداد بوده است. اگر چه در عملکرد شیعیان عراق در جریان جنگ ایران و عراق نشانه‌ای که حاکی از عدم پایبندی آنها به هویت عراقی‌شان باشد، دیده نشد،[۱] اما قیام گسترده شیعیان در دوره بعد از شکست فاحش عراق در جنگ با آمریکا بر سر کویت نشان داد که نارضایتی آنها از شرایط سیاسی در عراق تا چه حد عمیق و گسترده بوده است، ضمن‌این که ناآرامی‌ها در بین روحانیون شیعه در عراق و اعدام یا قتل شمار کثیری از آنها توسط حکومت، پیوسته نشان از ناآرامی در بین جمعیت شیعه عراق داشت.

در هر حال، قیام شیعیان در بهار ۱۹۹۱ از نظر نمایش کیفیت نظام سیاسی عراق و درجه وابستگی آن به نظامی‌گری و دستگاه‌های اطلاعاتی اهمیت بسیاری داشت. قیام مذکور نشان داد که برخلاف ظاهر، نارضایتی در بین شیعیان تا چه حد بالا بود و دستگاه‌های سرکوب رژیم تا چه حد مؤثر عمل می‌کردند و نارضایتی مذکور تنها درصورت ضربه‌خوردن و ضعیف‌شدن دستگاه‌های سرکوبگر می‌توانست برای رژیم خطرساز شود. مثال مذکور همچنین نشان داد که

---

۱. تحقیقی مستقل ضروری است تا روشن کند که این امر ریشه در شدت سرکوب و مؤثر عمل‌کردن ماشین کنترل دولتی حزب بعث داشته یا ناشی از غلبه علقه‌های عربی و عراقی بر اعتقادات شیعی و احساس همبستگی با شیعیان ایرانی بوده است. ناظران غربی به‌طور عمده و به طریقی غیرمستند علت دوم را مفروض گرفته‌اند.

صدام حسین با چه دشواری‌هایی برای حفظ دیکتاتوری خود و کنترل بلامنازع بر عراق مواجه بوده است.

آنچه که تمایز در هویت، خواست‌ها و آرزوهای شیعیان در قیاس با عرب‌های سنّی را بیش از پیش عیان کرد، تحولات دوره بعد از اشغال عراق توسط آمریکا است. آنچه که به‌ویژه در نظر اول مشهود است، تمرکز مقاومت‌های مسلحانه در برابر سربازان آمریکایی در «مثلث سنّی» یعنی منطقه بغداد، موصل و رمادی است که از مناطق شمال و غرب بغداد تا مرز سوریه را شامل می‌شود. در مقابل مناطق شیعه‌نشین در جنوب به‌نحو قابل‌توجهی آرام بوده است. این تفاوت در برخورد با مسأله سرنگونی صدام حسین و حضور نیروهایی آمریکایی در واقع می‌تواند گویای نگرانی شدید اعراب سنّی در مورد از دست‌دادن کامل قدرت از یک سو و رضایت شیعیان از تحول تاریخی حاصله از سوی دیگر باشد.[1] (این تحول را از آن رو می‌توان تاریخی دانست که خود می‌تواند، برای اولین‌بار بعد از چند صد سال، سرآغاز مشارکت سیاسی شیعیان در قدرت مرکزی به نحوی متناسب با نسبت جمعیتشان باشد).

در مجموع، سیاست سرکوب رژیم علیه کردها و شیعیان به اضافه جنگ‌ها و قیام‌ها طی دو سه دهه اخیر به دستاوردهای محدودی نیز که در زمینه شکل‌گیری هویت ملی و حس تعلق مردم عراق به یک کشور واحد حاصل شده بود، سخت لطمه زد. مهم این که رژیم عراق در آستانه سقوط از ضعیف‌ترین پایگاه در جامعه عراق برخوردار بود. حلقه اول قدرت سیاسی در کنترل جمع کوچکی از عرب‌های سنّی تحت رهبری صدام حسین و طایفه تکریتی قرار داشت. حلقه بعدی نیز مرکب از اعضای قدیمی نسلی از فعالان بعثی و گروهی از عرب‌های سنّی از مناطق شمال غرب کشور بود. این جمع حتی نمی‌توانست ادعا کند که نماینده همه عرب‌های سنّی عراق به‌خصوص اقشار طبقه متوسط و مدرن آن است. چنین کنترل انحصاری بر اهرم‌های قدرت در عراق موجب تشدید تعارضات و تمایزات قومی، فرقه‌ای و منطقه‌ای در عراق شد و

---

۱. طبیعی است که صرف چنین تفاوتی در برخورد می‌تواند در عین‌حال عوارض درازمدتی نیز در پی داشته و ازجمله بیش از پیش هویت و انسجام ملی در عراق را با مشکل مواجه سازد.

هزینه‌های رژیم برای حفظ وضع موجود را به شدت بالا برد. در نتیجه یک حس مشترک ملی که در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در حال شکل‌گیری بود به شدت صدمه دید و عقب‌گرد داشت.

خطر عدم انسجام در کشور به‌ویژه به‌خاطر تقویت احساسات قومی و فرقه ای تحت دیکتاتوری حزب بعث طی ۳-۲ دهه اخیر و سوءظن‌ها و ترس‌های ناشی از آن سیاست داخلی در عراق را به شدت تحت‌تأثیر قرار داده بود. تلاش دیکتاتوری بعث برای حذف شیعیان از روند تصمیم‌گیری‌های سیاسی عملاً به عاملی برای شکل‌گیری هویت متمایزی در آنها کمک کرده است. نابرابری قومی و مسائل حل نشده سیاسی و اقتصادی همواره خطر بروز برخورد را در بر داشته است. تمایل رژیم به حکومت در امتداد خطوط قومی و مذهبی تمایزات موجود را سیاسی کرده بود. بعضی از شعارهای قیام مارس ۱۹۹۱ از جمله «نه صدام نه عراق، جمهوری اسلامی بله» و «رهبری جز علی نیست ما رهبر جعفری می‌خواهیم»[(۵)] گویای این امر است.

از طرفی تداوم موقعیت ممتاز عرب‌های سنّی طی دورانی طولانی و سیاست دولت‌های مختلف در عراق موجب شد تا آنها سهمی نامتناسب در قدرت به دست آوردند. به عنوان مثال، به قولی از حدود ۵۰۰ ژنرال ارتش عراق در دوران صدام حسین تنها حدود ۵ درصد آنها شیعه بودند.[(۶)] شرایط مشابهی نیز از نظر ترکیب مقامات و کارکنان دوایر اطلاعاتی وجود داشت. چنین وضعی در عین حال موجب تثبیت این تصور شده بود که ارتش و دوایر اطلاعاتی عراق مهم‌ترین پایگاه قدرت عرب‌های سنّی برای حکومت بر عراق است.

از آنجاکه هر نوع دمکراسی در عراق و اعاده حقوق سیاسی شیعیان می‌تواند باعث کنترل آنها بر اهرم های قدرت و نهادهای سیاسی و اقتصادی شود، اعراب سنّی در عراق و دولت‌های برآمده از آنها خود را همواره طی دهه‌های طولانی ناچار از تلاشی طاقت‌فرسا برای دور نگه‌داشتن شیعیان از مراکز تصمیم‌گیری می‌دیدند. حساسیت بیشتر این مسأله زمانی بهتر درک می‌شود که اثر چنین تحولی از یک طرف بر سیاست داخلی و خارجی عراق و از طرف دیگر بر سایر جوامع شیعه در بعضی از دیگر کشورهای منطقه در نظر گرفته شود.

از طرفی لازم به ذکر است که عدم برخورداری رژیم عراق از مشروعیت سیاسی بیش از

آن که راه را برای گرایش های جدایی‌طلبانه در بین شیعیان عراق گشوده یا موجب گرایش آنها به قدرت‌های خارجی شده باشد، آنان را بیش از پیش پیرامون خواست اصلاح ساختار نظام سیاسی عراق و اندیشه حکومت اکثریت متحد کرده است. در کشوری که بزرگ‌ترین گروه فرقه‌ای آن یعنی شیعیان با حداقل ۶۰ درصد جمعیت هرگز نقش قابل‌توجهی در روند تصمیم‌گیری‌های سیاسی نداشته‌اند، طبیعی است که مبارزه برای کسب حقوق سیاسی با شعارهای فرقه‌ای نیز درآمیزد.

یکی از عوامل دیگری که مانع شکل‌گیری گرایش‌های جدایی‌طلبانه در بین شیعیان بوده این واقعیت است که مناطق سکونت اعراب شیعه و سنّی در عراق، برخلاف تصور برخی، به‌طور دقیق و مشخص از هم متمایز و مجزا نیست. به‌علاوه، مهاجرت‌های داوطلبانه و جابجایی‌های اجباری جمعیت از دهه ۱۹۶۰ به این سو توازن جمعیتی در عراق را تا حدودی به هم زده است. در مراکز شهری بزرگ گروه‌های جمعیتی متفاوت به صورت مختلط یا در محلات متفاوت زندگی می‌کنند. بغداد به‌ویژه یک شهر چندقومی و چندفرقه‌ای است.

ب) گرایش گریز از مرکز در کردها

در قرن بیستم دولت مرکزی درعراق حداقل ۷ برخورد نظامی عمده با کُردها داشته است. بعد از چند دهه برخوردهای نظامی مستمر، در نهایت دولت بعثی در اوایل کار خود و در شرایطی که نیاز به تحکیم مبانی قدرت خود داشت، موافقت‌نامه‌ای با کُردها مبنی بر اعطای خودمختاری به آنها امضا کرد. صلح ناشی از امضای این موافقت‌نامه بیش از ۴ سال دوام نیافت و جنگ در مارس ۱۹۷۴ از سر گرفته شد.

منازعات خشونت آمیز بین کُردها و اعراب یکی از ویژگی‌های همیشگی نظام سیاسی عراق از ابتدای استقلال آن کشور به‌شمار رفته، به‌نحوی که کُردها طی ۸ دهه گذشته یا پیوسته در حال جنگ یا مشغول مذاکره برای خودمختاری با دولت مرکزی بوده‌اند. صرف ایجاد عراق به معنی نفی آرزوی کُردها برای ایجاد کشوری مستقل بود. به این ترتیب، ملی‌گرایی کُرد و

ملی‌گرایی عراقی از ابتدا خود را در تضادی شدید با یکدیگر یافتند، به نحوی که غلبه یکی به معنی نابودی دیگری تلقی می‌شد. اعراب عراق، به‌ویژه اعراب سنّی، معمولاً در اعمال سلطه خود بر کُردها و محدودکردن حوزه مانور آنها در زمینه‌هایی چون حقوق فرهنگی، زبانی و تمرکززدایی موفق عمل کردند. این امر به‌طور طبیعی بر میزان سرخوردگی در میان کُردها افزود و به عنوان یکی از منابع عمده نارضایتی و بی‌ثباتی و در نتیجه دشمنی و خشونت باقی ماند.

آخرین دور از مجموعه جنگ‌های بین دولت مرکزی و کُردها در جریان جنگ ایران و عراق روی داد و در دو سال ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸ سرکوب شدید کُردها با استفاده از سلاح شیمیایی دنبال شد. گفته می‌شود که در جریان این دور از سرکوب‌ها که در چارچوب عملیاتی با نام الانفال سازمان‌دهی شده بود، حدود ۱۰۰ هزار کُرد عراقی کشته شدند.(۷) کُردها خود شمار تلفات در جریان عملیات الانفال را «صدها هزار نفر» ذکر می‌کنند.(۸)

فاجعه حلبچه در مارس ۱۹۸۸ یکی از مراحل اوج عملیات انفال در سال‌های ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸ بود. این حوادث به اضافه تهاجم دیگر دولت مرکزی به کردستان عراق بعد از شکست در جنگ کویت، تأثیر عمیقی بر ذهنیت کُردهای عراق در مورد ماشین نظامی و اطلاعاتی حزب بعث بر جای گذاشت.

تلاش برای عربی‌کردن کردستان عراق از طریق نوعی تصفیه قومی و جابه جایی اجباری جمعیت وجه دیگری از سیاست دولت مرکزی در قبال کُردهای عراق بوده که به اشکال مختلف در سراسر تاریخ عراق جریان داشت و در دوره صدام حسین به اوج خود رسید. به اعتقاد کردهای عراق، در چارچوب این سیاست نزدیک به یک میلیون کُرد از خانه‌های خود در مناطق کُردنشین رانده شدند(۹) و اعراب از مناطق دیگر عراق جایگزین آنها گردیدند. در اجرای این سیاست، شهر و منطقه نفت خیز کرکوک به‌ویژه درمرکز توجه رژیم صدام حسین قرار داشت. مطابق آمار اتحادیه میهنی کردستان، کُردها در سال ۱۹۵۷ حدود ۴۸ درصد جمعیت کرکوک را تشکیل می‌داده‌اند. حال آن که نسبت آنها در سال ۱۹۷۷ به ۳۷/۶ درصد جمعیت شهر کاهش یافت. برمبنای همین آمار نسبت جمعیت ترکمن شهر به کل جمعیت نیز از ۲۱/۲ درصد در ۱۹۵۷ به

۱۶/۳ درصد در ۱۹۷۷ رسید. در مقابل جمعیت عرب کرکوک در همین مدت از ۲۸/۲ درصد به ۴۴/۴ درصد افزایش یافت.(۱۰)

با سرنگون‌شدن رژیم صدام حسین در آوریل ۲۰۰۳ طبعا مسأله بازگشت کُردهای اخراج‌شده به مناطق‌شان به یکی از مسائل حاد منطقه و کل عراق تبدیل شد. در درگیری‌هایی که بین اعراب و کُردها در این رابطه صورت گرفت ده‌ها تن از طرفین کشته و مجروح شدند. مداخله هماهنگ احزاب کرد و مقامات آمریکایی و تأکید آنها بر لزوم اجتناب از درگیری در شرایط خاص بعد از جنگ از ابعاد بحران به‌طور موقت کاست، اما تلاش ها برای یافتن سازوکاری که حل مشکل ناشی از مهاجرت های اجباری طی ده‌ها سال را ممکن کند، ادامه دارد و می‌تواند طی سال‌ها به‌عنوان یک منبع تشنج بین اعراب و کُردها عمل کند.

یکی از دستاوردهای جنگ کویت شکسته‌شدن سلطه دولت مرکزی عراق بر مناطق کُردنشین و نوعی جدایی کامل در عمل بین این مناطق و سایر مناطق عراق بود. به این ترتیب شرایطی فراهم آمد تا کردهای عراق بتوانند حدود ۱۲ سال به‌طور کامل از هر گونه کنترل دولت مرکزی آزاد باشند. آنچه در این دوره در مناطق کُردنشین عراق گذشت، می‌تواند شرایط را برای شکل‌گیری یک هویت مشترک عراقی بیش از پیش دشوارکند. فرهنگ کُردی در این دوره فرصت یافت تا شکوفا شود و نوجوانان کُرد اکنون شناخت بسیار کمتری از دیگر مناطق عراق و سمبل‌های ملی عراق مانند زبان عربی دارند.

از سوی دیگر، یکی از نگرانی‌های مزمن دولت‌های مرکزی در بغداد امکانی بود که تحولات مناطق کُردنشین برای ایفای نقشی از سوی کشورهای خارجی ایجاد می‌کرد. طی دهه‌ها روابط دولت مرکزی و کُردهای عراق بین مذاکره و جنگ در نوسان بود و چنین وضعی همیشه امکان می‌داد تا قدرت‌های منطقه‌ای و بین‌المللی فرصت کافی برای ایفای نقشی در معادلات مربوطه بیابند. نمونه بارز این امر در نیمه اول دهه ۱۹۷۰ در جریان قیام بارزانی‌ها علیه دولت مرکزی و حمایت ایران، آمریکا و اسرائیل از آن رخ داد.(البته این امر متقابل بود و بغداد نیز از برخی مخالفان شاه، از جمله تیمور بختیار، حمایت گسترده‌می‌کرد).

اهمیت دیگر تحرکات سیاسی و نظامی در مناطق کردنشین شمال عراق این است که می‌تواند فعالیت‌های اقتصادی در بقیه کشور را نیز تهدید کند. چرا که در شرایط عادی حوزه‌های نفتی واقع در مناطق کردنشین تا حدود ۵۰ درصد کل تولید نفت عراق را تولید می‌کند. این رقم در زمان جنگ ایران و عراق به ۷۰ درصد یا شاید ۸۰ درصد نیز رسید. بیش از نیمی از منابع شناخته شده گاز عراق نیز در مناطق کردنشین قرار دارد و بخشی از نفت جنوب نیز از طریق لوله‌هایی که از مناطق کردنشین می‌گذرد به دریای مدیترانه حمل می‌شود.[۱۱]

اگرچه هیچ‌یک از جریان‌های سیاسی در کردستان عراق به‌طور رسمی طالب استقلال نیستند و شرایط منطقه ای و بین‌المللی نیز استقلال کردها را بسیار دشوار، اگر نه غیر ممکن، کرده است، روشن نیست که در شرایط جدید چگونه کُردها و عرب‌ها قادر خواهند بود تا بار دیگر در چارچوب یک نظام سیاسی واحد زندگی کنند.

قیام شیعیان و ناآرامی مستمر در بین کردها نشان‌می‌داد که اگر چه صدام موفق شده بود تا با اتخاذ تدابیر فوق‌العاده مانع وقوع کودتا در کشور شود، اما فشارها و مشکلات در برابر دولت مرکزی پیوسته وجود داشت. این امر تا حدودی می‌تواند توضیح دهد که چرا صدام حسین هر چند وقت یکبار خود را ناچار از ایجاد بحرانی جدید و از این طریق بازتولید قدرت و کنترل خود بر عراق می‌دید.

کُردها علاوه بر این که از نظر نژادی و فرهنگی از دیگر اقوام عراقی متمایز هستند، شرایط اقلیمی نیز تمایزات مضاعفی بین آنها و اعراب به‌وجود آورده که در زیر اشاراتی نیز به آن شده است.

ج) تعارضات منطقه‌ای

به‌رغم استفاده از فناوری‌های جدید و بهره‌برداری از معادن نفت که اولویت‌ها در استفاده از ثروت‌های عراق را دگرگون کرد، با این حال موقعیت جغرافیایی و دسترسی به آب هنوز اثرات زیادی بر تصمیمات اقتصادی و سیاسی در عراق دارد. این امر باعث توسعه اقتصادهای منطقه‌ای متفاوت و تشدید تمایزات قومی و فرهنگی در داخل کشور شده است.[۱۲]

یکی از مسائل مربوط به اعمال قدرت سیاسی در جامعه عراق ریشه در طبیعت مناطقی دارد که بین النهرین دیروز و عراق امروز را ساخته است. سرزمین عراق نه تنها از نظر ساکنان آن بلکه از جهت شرایط اقلیمی و جغرافیایی و وضعیت اقتصادی ـ اجتماعی ناشی از آن نیز به سه منطقه متمایز قابل تقسیم است. در حالی که کناره‌های دو رود دجله و فرات دارای ویژگی‌های شهری و اقتصاد متکی به تجارت و کشاورزی است، در مناطق بیابانی جنوب و غرب یا حواشی آنها که محل سکونت قبایل بیابان گرد است، شیوه زندگی سنتی همچنان غالب است. این در حالی است که در مناطق کردنشین شمال بارندگی نسبتاً زیاد و وجود چراگاه‌ها و نیز مرتفع‌بودن این مناطق بر متمایزبودن این منطقه از دو منطقه دیگر افزوده است.

سیال‌بودن قدرت سیاسی شیوخ قبیله‌ای و رهبران سیاسی شهری و تأثیر و تأثر متقابل این دو بر هم و رابطه آنها با قدرت مرکزی از عواملی است که موجب پیچیدگی بیشتر زندگی سیاسی در عراق شده است. روابط این واحدها در طول تاریخ به‌طور عمده به جنبه‌های تجاری محدود بوده، مگر در مواردی که یک قدرت واحد در صدد اعمال قدرت بر هر سه منطقه و ایجاد تمرکز در بین این واحدهای ذاتاً متمایل به استقلال بر می‌آمده است. از این‌رو اعمال قدرت توسط این مرکز واحد همواره یکی از مسائل حساس و حاد در تاریخ بین النهرین دیروز و عراق امروز بوده است. تشکیل رسمی دولت عراق برمبنای سیاست انگلیس بعد از جنگ جهانی اول وجود چنین مرکزی را رسمیت بخشید، اما ساختارهای این واحدهای اقتصادی ـ اجتماعی تحکیم شد و در نتیجه اعمال قدرت مرکزی را با دشواری‌هایی مواجه ساختند.

یکی از روش‌هایی که دولت‌های مرکزی در عراق برای غلبه بر تعادل ناپایدار در بین اجزای تشکیل‌دهنده کشور در پیش گرفتند، تلاش برای حفظ انسجام عراق از طریق وابسته‌کردن مناطق سه‌گانه به خود از طریق توزیع حساب‌شده عواید فراوان حاصل از نفت بوده است.

د) دیرپایی بافت قبیله ای

هویت‌های متمایز قبیله‌ای یکی دیگر از ویژگی‌های اساسی جامعه عراق است که به‌رغم

روند نوسازی طی چند دهه اخیر پابرجا بوده و تا حد زیادی زنده مانده است. مطابق برخی برآوردها در عراق حدود ۱۵۰ قبیله عمده وجود دارد که شمار طوایف تابع آنها به حدود ۲۰۰۰ می رسد. جمعیت هر یک از این قبایل از بیش از یک میلیون تا چند هزار برآوردمی‌شود. اعتقاد بر این است که ۳۰ تا ۳۵ قبیله بسیار بزرگ نقش کم و بیش قابل‌توجهی در سیاست مرکزی و محلی عراق بازی‌می‌کنند. در سال‌های اول بعد از استقلال عراق این قبایل از چنان قدرتی برخوردار بودند که قدرت مرکزی از نظر سلاح و نفرات نمودی در برابر آنها نداشت. آنها برای ده‌ها سال از اختیارات و قدرت وسیعی در مناطق خود برخوردار بودند و اموری چون حفظ امنیت مناطق و راه‌ها، تقسیم آب و امور قضایی مربوط به اتباع خود را انجام می‌دادند.

ساختار قبیله‌ای فی‌نفسه چالشی در برابر دولت مرکزی و رقیبی برای پایبندی و وفاداری اتباع نسبت به آن است. به‌علاوه، اعلام وفاداری قبایل نسبت به دولت مرکزی به‌طور طبیعی شکننده و غیرقابل اتکا است و نمی‌تواند در درازمدت ثابت فرض شود. رؤسای قبایل در همگرایی ها و واگرایی های سیاسی تابع محاسبات خاص و ارزیابی فرصت‌های مادی هستند. اکثریت جمعیت ۲۴ میلیونی عراق به نحوی از انحا خود را با قبایل مربوط‌می‌دانند و جامعه‌شناسان معتقدند که بیش از یک‌سوم جمعیت نوعی وفاداری و تعهد مستقیم نسبت به رهبران قبایل دارند.

یکی از مأموریت‌هایی که حکومت‌های جمهوری بعد از کودتای ۱۹۵۸ برای خود قائل بودند، تضعیف و حذف نقش قبایل بود. این سیاست بعد از کودتای بعثی در ۱۹۶۸ تشدید شد. حزب بعث که ایدئولوژی اش از ملت عرب مدرن و سکولار سخن می‌گفت، نظام قبایلی را یک نظام عقب مانده که با زندگی مدرن سازگار نیست شمرد و در ابتدا کوشید تا علقه‌های فامیلی، طایفه‌ای و قبیله‌ای را تابع حزب و دولت کند. لذا روابط قبیله‌ای را نشانه عقب‌ماندگی اجتماعی دانست و اقداماتی چون تبعید، حبس یا قتل رؤسای قبایل متمرد، کوچ اجباری و اسکان اجباری افراد قبایل و نظایر آن را در دستورکار خود قرار داد. بعثی‌ها حتی استفاده از بخش آخر نام چهار قسمتی معمول در کشور را نیز که اغلب مشخص‌کننده وابستگی قبیله‌ای شخص است، ممنوع

کردند.[۱] با این حال، نظام و گرایش‌های قبیله‌ای حتی در بین مقامات عالی‌رتبه حکومتی نیز قوی باقی ماند. نمونه بارز آن گرایش صدام حسین به ارتقا و در رأس امور قراردادن اعضای قبیله و طایفه خود (البو ناصر و تکریت) بود.

از بعد از بحران کویت در سال ۱۹۹۰ و به‌خصوص در شرایطی که احتمال حمله آمریکا به عراق وجود داشت، شواهد روشنی حاکی از تغییر سیاست صدام حسین و تلاش برای جلب نظر رؤسای قبایل از طرق مختلف از جمله دادن امتیازات مادی و اختیارات وسیع در حوزه کنترل آنها دیده شد. در عین‌حال، به موازات تلاش برای جلب دوستی قبایل، سیاست سرکوب شدید و بی‌رحمانه قبایل مشکوک به مخالفت با دولت مرکزی نیز اعمال شد. به نقل از مخالفان صدام در لندن گفته شد که در پائیز ۲۰۰۲ و در شرایطی که احتمال اقدام نظامی آمریکا علیه عراق قوت می‌گرفت، صدام حسین سران قبایل جنوب را به بغداد احضار کرد و از آنها خواست که قسم بخورند تا قیام سال ۱۹۹۱ را تکرار نکنند.[(۱۳)]

در حالی که تا مقطع زمانی جنگ کویت، اقشار متوسط شهری پایگاه اصلی قدرت حزب بعث در عراق و جریان اجتماعی بالنده در کشور بودند، از آن پس هم موقعیت اقتصادی این اقشار لطمه خورد و هم «مصلحت عالیه رژیم» بازگشت به پایگاه سنتی تری را ایجاب کرد. در دهه ۷۰ و تا حدودی دهه ۸۰ دولت بعثی توانسته بود، با استفاده از درآمد نفت، در زمینه ارتقای سطح رفاه عمومی موفقیت‌های نمایانی به دست آورد و اسباب رشد اقشار متوسط شهری را فراهم کند. موقعیت اقتصادی این اقشار در جریان جنگ ایران و عراق ضربه خورد و در نهایت جنگ کویت و به‌خصوص تحریم‌های اقتصادی موجب ضعف شدید آنها شد.

چنین روندی صدام حسین را متوجه جلب حمایت اقشار فقیر غیر شهری، قبایلی و عمیقاً مذهبی مردم عراق کرد. تظاهرات مذهبی صدام حسین به‌طور عمده حاصل این دوره از تاریخ معاصر عراق است. ادامه منطقی چنین روندی طی واپسین سال‌ها، اتکای بیش از پیش

---

۱. البته گفته شده که یکی دیگر از دلایل این امر تلاش برای مخفی‌کردن حضور غالب افراد وابسته به طایفه صدام و قبایل سنّی در دولت مرکزی نیز بود.

صدام حسین به خانواده و طایفه خود و برخی از دیگر قبایل و طوایف به‌خصوص از منطقه تکریت را در پی داشت.

تلاش برای احیای سیستم قبیله‌ای بعد از ۱۹۹۱ به عنوان رابط بین دولت و مردم با این فرض که کنار آمدن با رئیس قبیله به معنی کنترل اتباع او خواهد بود، انجام شد. این امر باعث شد تا اختیارات وسیعی در اداره امور محلی به روسای قبایل داده شود. تا حدی که تلاش برای توسعه قدرت روسای قبایل حتی شامل اتباع آنها در شهرهای بزرگ نیز شد و انگیزه‌هایی نیز برای تشویق تبعیت شهرنشینان از قبایل مربوطه ایجاد شد. قضاوت بر اساس رسوم قبیله‌ای از جمله اموری بود که دامنه آن حتی تا شهرها نیز امتداد یافت.[۱۴] ظاهراً اعتماد صدام به قبایل به حدی افزایش یافت که ده‌ها هزار اسلحه سبک نیز بین آنها توزیع شد.[۱۵]

این امر موجب شده تا دولت برخی از وظایف خود همچون مرزبانی و حفظ امنیت مناطق را به قبایل تفویض و سلاح لازم برای انجام آنرا در اختیار روسای قبایل قرار دهد. این امر کنترل رؤسا بر افراد را قوت بخشید و خطر تغییر وفاداری نسبت به دولت را در صورت تغییر موضع رئیس قبیله بیشتر کرد.[۱۶]

متناسب با افزایش نقش قبایل در سیاست داخلی عراق، وابستگی صدام حسین نیز به قبایل عرب سنّی در آنچه که «مثلث سنّی» در مرکز و غرب عراق نامیده‌می‌شود افزایش یافت و تصمیم‌گیری سیاسی بیش از پیش در داخل حلقه کوچکی از وابستگان به قبایل واقع در این منطقه محدود شد. شمار افرادی از قبایل این منطقه، مشهور به امنای صدام، که کاملا متقاعد شده بودند که حکومت صدام حسین تنها حکومتی است که می‌تواند به بهترین شکل منافع آنها را تأمین کند، از حدود ۵۰۰ هزار نفر تجاوز نمی‌کرد.[۱۷]

البته چنین روندی در تاریخ معاصر عراق بی‌سابقه نیز نیست. برادران عارف (عبدالسلام و عبدالرحمان) نیز در دهه ۱۹۶۰ بعد از این که اتحاد اولیه خود را با بعضی‌ها بر هم زدند، بیش از پیش به منطقه زادگاه خود یعنی الرمادی و خانواده / طایفه خود رو آوردند و شمار آنها در دستگاه‌های دولتی و نظامی و اطلاعاتی به سرعت افزایش یافت. با این حال مخاطرات نهفته در

اتکای به یک نظام قبیله‌ای در آشتی‌ناپذیرکردن قبایل رقیب از یک سو و طبیعت سیال ائتلاف ها و اتحادهای قبیله‌ای از سوی دیگر است.

ه) تلاش بغداد برای حل مشکلات ناشی از ضعف در انسجام ملی

مشکل شیعه و سنّی ، معضل کردها، تمایز بین مناطق و ساختار قبیله‌ای عراق در مجموع تحکیم انسجام و هویت ملی در عراق را با مشکل مواجه کرده و موجب شده تا راه‌های گوناگونی که تاکنون برای رفع مشکل آزموده شده، با موفقیت چندانی توام نشود. از ابتدای استقلال عراق دولت‌های مختلف در عراق همواره کوشش داشته‌اند تا بر جریان‌های واگرا غلبه کرده و راه‌های مختلف ازجمله ساکن کردن شیوخ متنفذ قبیله‌ای، اصلاحات ارضی، جابه‌جایی و یا حتی اخراج بخش‌هایی از جمعیت از کشور (از جمله چند صد هزار عراقی به بهانه داشتن اجداد ایرانی) را برای ایجاد نظامی متمرکز و تحت کنترل دولت مرکزی بیازمایند. اهمیت این امر برای صدام حسین به‌ویژه از آن جهت بود که به تصور او تحقق جاه طلبی هایش در سیاست خارجی، محدود به میزان توانایی‌اش در به حداقل رساندن منازعات داخلی بود.

تحمیل ملک فیصل هاشمی بر عراق در سال ۱۹۲۱ توسط انگلیس نخستین تلاش برای ایجاد میهن‌پرستی دولتی در عراق بود. تصور می‌شد وی که از خاندانی ریشه‌دار و معتبر در جهان عرب بود، خواهد توانست اعتماد همه عراقی‌ها را جلب کند و ملی‌گرایی عراقی را پی افکند. اما مشکلات ساختاری عراق به اضافه نهضت پان‌عربیست ضدصهیونیستی در جهان عرب که همراهی ملک فیصل با غرب و هم‌پیمانی او با ایران و ترکیه را تحمل نکرد، شکست این تلاش را در پی داشت. تنفر از دولت ملک فیصل در نهایت به شکلی خونین در ۱۹۵۸ بروز یافت.

دولت‌های جمهوری بعدی عراق که از آن پس در بغداد حکومت کردند، همه با مسأله ایجاد انسجام سیاسی در داخل مواجه بودند و به‌طور مستمر باید می‌کوشیدند با توسل به زور یا شیوه‌های ظریف تر سیاسی و اقتصادی از حداقل مشروعیت سیاسی لازم برای حکومت

برخوردار شوند. طی ده‌ها سال استفاده از درآمدهای نفتی و توزیع آن از سوی دولت مرکزی، متناسب با اولویت‌های سیاسی رژیم، یکی از این شیوه‌های مؤثر برای جلب جریان‌های مرکز گریز به سوی مرکز بوده است.

ناسیونالیسم عربی و ایدئولوژی های حزبی نیز که طی دهه های اخیر در کشورهای عربی تعریف و از کانال های رسمی تبلیغ شده اند، به عنوان راهکاری برای غلبه بر ناپیوستگی جمعیتی و ضعف هویت ملی در عراق آزموده شدند، اما شواهد واضح و عدیده حاکی از شکست بارز ایدئولوژی‌ها و نیز کاستی‌های ناسیونالیسم عربی در کمک به رفع مشکل است. هم ناسیونالیسم عربی و هم به طریق اولی ایدئولوژی بعثی، پیوسته خود را در رقابتی سخت با هویت‌های زبانی، قومی، قبیله‌ای، منطقه‌ای و مذهبی که طی قرن‌ها در عراق و در ابعادی وسیع‌تر در خاورمیانه عربی تثبیت شده‌اند، یافتند.

توسل صدام حسین به تاریخ، به‌خصوص تاریخ پیش از اسلام و تلاش برای تبلیغ وجود وحدت ملی بین گروه‌های جمعیتی تشکیل‌دهندهٔ عراق یکی از آخرین رشته تلاش‌هایی است که از سوی رهبران عراق برای غلبه بر ضعف‌های ساختاری کشور انجام شد. به این دلیل شیر بابل به عنوان حامی مردمان عراق، و سارگون[1] به عنوان اولین حاکمی که حوزه‌های شمالی و جنوبی دجله و فرات را در حدود ۲۴۰۰ سال قبل از میلاد تحت یک حکومت واحد با هم متحد کرد، به‌عنوان نمادهای ملی در عراق تبلیغ شدند. جالب توجه است که تنها در دهه ۱۹۸۰ بیش از ۱۱۰ محل باستانی از زیر خاک خارج یا احیا شد. تأکید بسیار زیادی بر تربیت باستان‌شناس و تبلیغ سابقه تاریخی عراق قبل از اسلام و تشویق مردم به دیدار از موزه‌ها صورت گرفت. افزایش بودجه وزارت فرهنگ و اطلاعات عراق از ۲ میلیون در سال ۱۹۷۵ به ۳۰ میلیون در سال ۱۹۸۱ از دیگر نشانه‌های تأکید وافر دولت عراق بر ترویج سوابق تاریخی بود، به این امید که افتخار به گذشته بتواند به عنوان عاملی برای وحدت عمل کند.[(۱۸)]

با این حال و به‌رغم تشنج دائم در داخل عراق، نباید در میزان و نتایج آن اغراق شود. در

1. Sargon

مجموع، به نظر می‌رسد که ساکنان محدوده جغرافیایی عراق طی چند دهه اخیر و حداقل به این خاطر که راهی دیگر در برابر خود نمی‌بینند، به ادامه زندگی در چارچوب این واحد سیاسی رضایت داده‌اند. از این‌رو، گرایش تجزیه‌طلبانه نیرومندی در عراق امروز، حتی در بین کُردها، دیده نمی‌شود. اما تلاش برای اعاده حقوق اجتماعی و سیاسی توسط گروه‌های جمعیتی متمایز که به اسم حفظ برتری عرب‌های سنّی مشمول تبعیض و سرکوب قرار داشته‌اند، موجب تشنج دائم در زندگی سیاسی درعراق بوده و تدابیر اعمال شده برای تحکیم انسجام و هویت ملی را به‌طور عمده خنثی کرده است.

یک حکومت مرکزی در عراق که آماده شناسایی حقوق گروه‌های اجتماعی عراقی بوده و در پی اعمال سلطه گروه خاصی نباشد، می‌تواند در حفظ وحدت و تمامیت ارضی کشور نیز موفق باشد. لازمه چنین سیاستی حضور گروه‌های جمعیتی مختلف در دولت مرکزی به تناسب وزن آنها است. تنها تحقق این امر است که می‌تواند نیاز به سیاست سرکوب در داخل و ماجراجویی در خارج را منتفی کند. این راه حلی مدنی و ممکن است که هیچ‌یک از رژیم‌های عراق بعد از پیدایش این کشور اقدامی برای آزمودن آن نکردند.

۲. تنگنای ژئوپلتیک

تنگناها و مشکلاتی که ریشه در جغرافیای عراق دارد و بغداد در دوره بعد از استقلال عراق خود را پیوسته با آن ها مواجه دیده، می‌توانند دیگر علت مهم ماجراجویی‌های منطقه‌ای باشند که دولت‌های مختلف در بغداد طی دوره بعد از استقلال عراق و به خصوص رژیم بعثی به آن دست زدند. خلاصه اهم برخی از تنگناها و مسائل مربوطه به شرح زیر است:

الف) مشکل دسترسی به آب‌های آزاد

عراق کشوری تقریباً محاط در خشکی است. طول ساحل عراق با خلیج فارس از حدود ۱۵ کیلومتر تجاوز نمی‌کند. محدودیت در دسترسی عراق به آب‌های آزاد که ناشی از طول اندک

ساحل آن کشور در خلیج‌فارس است و از مشکلات و نیز دشواری‌های کشتی‌رانی در اروندرود سرچشمه می‌گیرد، از تنگناهای استراتژیکی است که بغداد همواره خود را با آن مواجه دیده است.

صدام در یک سخنرانی خطاب به ملت عراق در ۳۰ سپتامبر ۱۹۸۰ (۸ روز بعد از شروع جنگ علیه ایران) گفت: «آنها [ایرانیان] مستقیماً اهداف غیر نظامی و اقتصادی ما در امتداد شط‌العرب را مورد حمله قرار دادند. این عمل به معنی توقف کامل کشتی‌رانی بین‌المللی در شط‌العرب و قطع شاهرگ اقتصاد عراق است. ایران سواحلی به طول صدها کیلومتر در امتداد خلیج [فارس] دارد در حالی که دسترسی عراق به دریا محدود است و مهم‌ترین آن شط‌العرب است».(۱۹)

بصره یعنی بندری که بخش عمده صادرات و واردات عراق قبل از جنگ از طریق آن انجام می‌شد، در ۹۰ کیلومتری شمال دهانه اروند رود قرار دارد. این رود علاوه‌بر مشکلات سیاسی حادی که همواره در ارتباط با آن وجود داشته از نظر فیزیکی نیز شرایط مناسبی برای کشتی‌رانی ندارد: به اندازه کافی پهن نیست. شیب رود در قسمت های بالا دست تند و در نتیجه سرعت آب زیاد است. در قسمت‌های پایین‌دست آن نیز عمق آب کم و میزان رسوب گل و لای در بستر آن زیاد است و در نتیجه قابل استفاده نگه داشتن آن مستلزم زحمات و صرف مخارج بالا است.

دو بندر الفاو و ام‌القصر و دو پایانه نفتی مینا البکر و خورالامیه که عراق برای کاستن از مشکلات خود ساخته، در مجاورت آب‌ها و قلمرو کویت قرار دارند و از این رو همواره تشنج‌هایی را بین این دو کشور باعث شده‌اند.

آنچه بیشتر باعث حساسیت مسأله دسترسی به آب‌های آزاد برای عراق شده این است که این کشور دارای دومین ذخیره نفتی ثابت شده بعد از عربستان است و امن‌ترین راه برای انتقال این ثروت به بازارهای مصرف دسترسی مستقل و مطمئن به آب‌های آزاد است. عراق تنها کشور عمده تولیدکننده نفت است که فاقد چنین دسترسی به دریا است و مقامات عراق همیشه نگران

وابستگی به کشورهای همسایه و لوله‌های نفتی برای صدور نفت خود بوده‌اند.[۱]

بحران‌های دهه ۸۰ (قطع جریان نفت از طریق خط لوله به بندر سیواس توسط سوریه) و دهه ۹۰ (توقف فعالیت خط لوله از طریق عربستان و ترکیه) نشان داد که اتکا به این لوله ها در هر شرایطی امکان پذیر نیست.

اعلام خروج انگلیس از شرق سوئز در ۱۹۶۸، ملی‌شدن نفت عراق در ۱۹۷۲، توسعه میادین نفتی غنی رومیله در مرز کویت و مهم‌تر از همه وابستگی فزاینده عراق به درآمد نفت که در اواخر دهه ۱۹۷۰ به اوج خود رسید، از عواملی بود که توجه عراق را به نفت و دسترسی مستقیم به آب‌های آزاد برای رسیدن به بازارهای جهانی را بیش از پیش به وسوسه مدام مقامات بعثی تبدیل کرد. نقش مسلط ایران در خلیج فارس در دهه ۱۹۷۰ و لغو قرارداد ۱۹۳۷ بین ایران و عراق در مورد اروند رود توسط ایران در سال ۱۳۴۹ شمسی بر وخامت اوضاع از نظر مقامات عراقی افزود.

با این حال مسأله دسترسی مطمئن به آب‌های خلیج فارس قبل از این که یک مسأله جغرافیایی باشد مشکلی است که ناشی از نحوه خاص برخورد بغداد با جغرافیا بود. الفبای سیاست و عقل ، هر دو، حکم می‌کرد که کشوری با چنان شرایطی از نظر دسترسی به آب‌های آزاد باید به نحوی گسترده و اساسی برای برقراری روابط دوستانه با همسایگان بکوشد، نه این که به عکس درصدد برآید تا از طریق توسل به زور یا تهدید توسل به زور حکم جغرافیا را تغییر دهد. این در حالی است که عراق حداقل از کودتای عبدالکریم قاسم در سال ۱۹۵۸ به بعد استراتژی کاملاً معکوسی پیشه کرد. به‌طور قطع دو جنگ در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به شدت بر دشواری دسترسی مستقل و قابل اتکای عراق به آب‌های خلیج فارس افزود. این دو جنگ

---

۱. طبیعی است که چنانچه عراق طی دوران استقلالش سیاست صلح و دوستی با همسایگان را دنبال می‌کرد، جایی برای نگرانی نمی‌توانست وجود داشته باشد. به عکس، رهبران عراق توجه داشتند که نمی‌توانند هم سیاست رهبری جویی و سلطه‌طلبی را در منطقه دنبال کنند و هم انتظار همراهی و مساعدت همسایگان در امر دسترسی قابل اتکا به بازارهای جهانی را داشته باشند.

شرایط را به‌گونه‌ای به ضرر عراق تغییر دادند که به‌رغم سرنگونی صدام حسین احتمالاً تفاهم با همسایگان در آینده برای عراق آسان تر نخواهد بود.

نزدیک به چهار ماه بعد از شروع جنگ و بعد از ملاقات اولاف پالمه، نماینده دبیر کل در ارتباط با جنگ ایران و عراق، با صدام حسین، رادیو بغداد به نقل از صدام اعلام کرد که تنها به شرط پذیرش حاکمیت مطلق عراق بر اروند رود، عراق حاضر به صلح خواهد بود.[۲۰] به این ترتیب روشن شد که در جنگ علیه ایران هدف حداقل رژیم بعثی واداشتن ایران به پذیرش لغو موافقتنامه ۱۹۷۵ و قرار گرفتن کنترل کامل و مستقل آبراه اروند رود در دست عراق بود. ایران نه تنها همچنان موضع خود مبنی بر حاکمیت مشترک بر این آبراه را حفظ کرد، بلکه لاینحل ماندن مشکل، عملاً اروندرود را برای عراق غیرقابل استفاده کرد. در حالی که ایران با برخورداری از طول ساحلی بیش از ۲۴۰۰ کیلومتر نمی‌توانست مشکلی از این رهگذر داشته باشد.

با رنگ‌باختن رؤیای دسترسی مستقل و وسیع به آب‌های آزاد از طریق واداشتن ایران به عقب نشینی، مقامات عراقی متوجه تنها راه حل دیگر یعنی کنترل مستقل بر آبراه باریک خور عبدالله شدند. مذاکرات بین عراق و کویت در آستانه حمله عراق به کویت گویای تلاشی دیگر از سوی عراق برای کنترل بر دو جزیره استراتژیک وربه و بوبیان بود.

تلاش رژیم بعثی برای اطمینان از صدور مستمر نفت و افزایش میزان آن، نه از طریق تفاهم و دوستی با همسایگان، بلکه از راه سلطه‌جویی بر آنها و توسعه‌طلبی در منطقه جنایتی آشکار بود که تاکنون مرگ و معلولیت میلیون‌ها ایرانی، کویتی و عراقی را در پی داشته است. تلاش عراق برای تغییر جغرافیای خود و قرار دادن منطقه در برابر عمل انجام شده، توهمی بود که جز مرگ و ویرانی برای عراق و همسایگان در پی نداشت.

این در حالی است که کشورهای دیگری نیز از این دیدگاه با مشکلات مشابه یا بیشتری مواجه هستند. اما هیچ‌یک مسیری مشابه برای فائق‌آمدن بر مشکل را در پیش نگرفته‌اند. صرف‌نظر از کشورهای کاملاً محاط در خشکی، اردن در همسایگی عراق دارای ساحلی باریک‌تر

در دریای سرخ است. اما این امر مانع از شکوفایی دریانوردی اردن و ارتباط آن با جهان خارج از طریق بندر عقبه نشده است.

طبیعت عراق ایجاب می‌کند که ضمن داشتن روابط دوستانه با همسایگان شرقی و جنوبی‌اش، متوجه بسط روابط با همسایگان غربی و شمالی‌اش باشد. سوریه، اردن و ترکیه به نفت عراق نیاز دارند و در مقابل می‌توانند از بسیاری جهات از جمله تأمین دسترسی عراق به سواحل مدیترانه برای صدور نفت و تأمین بخشی از نیازمندی‌هایش کمک کنند. به‌علاوه عراق، ترکیه و سوریه منابع آب مشترک دارند و باید در مورد مسأله کُردها نیز با هم همکاری کنند.

در نتیجه، موقعیت آسیب‌پذیر عراق از نظر دسترسی به آب‌های آزاد، این کشور را متوجه استفاده از جاده‌های بعضی از کشورهای همجوار و نیز توسل به احداث خطوط لوله برای صدور نفت کرد. جاده‌سازی و کمک به کویت و اردن برای این منظور و نیز توسعه ظرفیت‌های بندری به‌خصوص در آستانه و اوایل جنگ علیه ایران رشد نمایانی یافت.

این تصور عراق از «محاط بودن در خشکی» تنها از مشغله‌های ذهنی حزب بعث طی سه دهه گذشته نبوده و ممکن است با ناپدیدشدن حزب بعث از سیاست عراق نیز کنار گذاشته نشود، هر چند که بدون تردید حزب بعث در ظاهر ابعادی افسانه‌ای به این مسأله داد.

مشکل دیگر عراق که ریشه در جغرافیا دارد، محدودبودن عمق استراتژیک این کشور در قبال ایران است. به این ترتیب که نه‌تنها حوزه‌های نفتی بلکه بخش اعظم مراکز شهری و صنعتی عراق در امتداد رود دجله، یعنی در محدوده حداکثر ۱۶۰ کیلومتری مرزهای ایران و در نتیجه در دید و تیررس نیروهای ایرانی قرار دارند. حال آن‌که در مقایسه، ایران با سرزمینی سه تا چهار بار بزرگ‌تر از عراق از عمق استراتژیک بسیار بیشتری برخوردار است.

ب) مشکل آب دجله و فرات

عراق همچنین با مشکلاتی در ارتباط با آب رودخانه‌های دجله و فرات نیز مواجه است. تردید نیست که این دو رود نقش مهم و از جهاتی حیاتی در زندگی اقتصادی، اجتماعی و

سیاسی عراق بازی می‌کنند. اروندرود که از به هم پیوستن این دو رود به‌وجود می‌آید، معمولاً در عراق به عنوان «شاهرگ حیاتی اقتصاد عراق» نامیده می‌شود.[۱]

درحالی که حدود ۸۰ درصد شبکه دو رودخانه در قلمرو عراق قرار دارد، بیش از ۸۰ درصد آب این دو رود از خارج از مرزهای عراق وارد می‌شود. به این ترتیب روشن است که اختلافات همیشگی بین عراق و دو کشور ترکیه و سوریه در مورد تقسیم آب این شبکه تا چه حد برای عراق مهم است.

در چنین شرایطی، طرح ترکیه برای ساخت ۵ سد بر روی فرات از دهه ۱۹۶۰ پیگیری شده و برخی از آنها به بهره‌برداری نیز رسیده است. سوری‌ها نیز برنامه‌های مشابهی را در دستور کار داشته‌اند. برخی معتقدند که ضررهای وارده به فعالیت‌های کشاورزی در حورهای جنوب که ناشی از کاهش جریان آب در دجله و فرات به علت توسعه منابع آب در ترکیه و سوریه بود، نقش قابل‌توجهی در رشد حزب الدعوه در جنوب عراق در دهه ۱۹۶۰ داشته است.(۲۱)

ج) دعاوی مرزی و مشروعیت دولت مرکزی

مرزهای عراق همواره یکی از زمینه های تشنج مداوم بین عراق و همسایگانش بوده و پیوسته انعکاس‌هایی نیز بر سیاست داخلی عراق داشته است. این مسأله باتوجه به تشکیل عراق در دهه ۱۹۲۰ و این که مرزهای آن توسط قدرت‌های اروپایی مشخص شد و تا ۱۹۲۶ هنوز تعریف نشده باقی مانده بود، از شدت و حساسیت بیشتری برخوردار است. در نتیجه این مسائل مرزی و تبلیغات دولت مرکزی، این احساس در عراق ایجاد شده که مشروعیت هر دولت مرکزی در نظر مردم عملاً به پیروزی دولت در این اختلافات مرزی بستگی داشته است.

---

۱. جالب توجه است که این «شاهرگ حیاتی اقتصاد عراق» نه تنها در دوره جنگ بلکه طی ۱۴ سالی که از خاتمه آن‌می‌گذرد، به‌طور عمده قطع بوده است. علت اصلی آن نیز مخالفت عراق با تشکیل کمیته هماهنگی برای لایروبی آن است. چرا که کمیته هماهنگی در موافقت‌نامه ۱۹۷۵ پیش‌بینی شده و دولت عراق نگران آن است که موافقت با تشکیل این کمیته به معنی اعتباربخشیدن به موافقت‌نامه مذکور باشد. این در حالی است که ایران با داشتن بیش از ۲۴۰۰ کیلومتر ساحل در خلیج فارس و دریای عمان نیاز مبرمی به بازگشایی اروندرود بر روی حمل و نقل تجاری ندارد.

مسائل مرزی و قلمرویی عراق با کویت پیوسته یکی از منابع مهم ناامنی و تشنج بوده است. آمیختگی این مسأله با حوزه‌های مشترک نفتی (حوزه مهم رومیله) بر شدت این موضوع افزوده است. لاینحل‌ماندن اختلافات مرزی ایران و عراق در مورد مرزهای زمینی و آبی تا امضای قرارداد الجزیره در سال ۱۹۷۵ و تجدید این اختلافات توسط صدام حسین در پی نفی قرارداد مذکور در آستانه حمله عراق به ایران از مهم‌ترین مسائل مرزی عراق با همسایگانش بوده است.

عراق با دیگر همسایگان نیز مسائل مرزی و قلمرویی کم و بیش مهمی داشته است. مسأله منطقه بی‌طرف با عربستان تنها در سال ۱۹۷۵ حل و فصل شد و توافقاتی در مورد دیگر مسائل مرزی بین عربستان و عراق تنها در سال های ۱۹۸۱و ۱۹۸۲ حاصل شد. در جریان جنگ ایران و عراق در دهه ۸۰ نیز عراق، ظاهراً با هدف تحکیم روابط با کشورهای عربی برخی از اختلافات دیرینه خود با برخی از دیگر کشورهای عربی، از جمله اردن را حل و فصل کرد. تردیدها و سوءظن‌های عراق به ترکیه به خاطر مسأله کرکوک و نیز، به‌رغم خودداری ترکیه از طرح رسمی این ادعا بعد از طرح و نهایی‌شدن موضوع به ترتیب در کنفرانس لوزان، جامعه ملل و دیوان بین‌المللی دادگستری، همیشه به قوت خود باقی بوده است.

با این حال، مشکلات و اختلافات مرزی در خاورمیانه اختصاص به عراق ندارد. قدرت‌های غربی در پی فروپاشی امپراطوری عثمانی و با هدف حل مشکلات خود کوشیدند تا مرزهایی را غالباً ساختگی و خودسرانه به منطقه تحمیل کنند؛ روندی که به ظهور حداقل ۱۲ کشور جدید در نقشه خاورمیانه انجامید. این تحول به بروز حداقل ۲۲ مورد اختلاف مرزی فعال بین کشورهای منطقه در قرن بیستم منجر شد. اگر چه در مواردی این اختلافات مرزی به تشنجاتی در امتداد مرزهای مربوطه انجامیده و حتی زد و خوردهای پراکنده‌ای را نیز در مواردی موجب شده، اما رهبران هیچ‌یک از دیگر کشورها هرگز همچون رهبران عراق این اختلافات مرزی را بهانه‌ای برای راه‌اندازی دو جنگ تمام‌عیار قرار ندادند.[۲۲]

حساسیت مسائل مرزی در مورد خاص عراق ریشه در شرایط عمومی داخلی و تعامل

این شرایط با سیاست خارجی عراق دارد. در این شرایط خاص و باتوجه به عقب افتادگی عراق از نظر توسعه سیاسی و مشکل مشروعیت قدرت سیاسی در کشور، رهبران عراق همواره این تصور را داشته‌اند که کسب امتیازات ارضی و مرزی از همسایگان می‌تواند به عنوان وسیله ای برای کسب مشروعیت در داخل مورد استفاده قرار گیرد. قطعاً این علاوه بر نکات دیگری است که در این قسمت راجع به انگیزه‌های رهبران عراق برای ماجراجویی در سیاست خارجی ذکر شده است.

د) عراق به عنوان «دروازه شرقی ملت عرب»

از طرفی، همجواری عراق با دو کشور غیرعرب یعنی ترکیه و به‌خصوص ایران و تلاش دولت‌های جمهوری عراق، به‌ویژه دولت صدام حسین، برای معرفی آن کشور به عنوان «دروازه شرقی ملت عرب» اسطوره جغرافیایی دیگری است که توسط رهبران عراق ساخته و طی چند دهه اخیر در عراق و خاورمیانه تبلیغ شد. چنین اسطوره‌ای یکی از مبانی بنای تبلیغاتی عراق در ارتباط با حمله به ایران بود. بر این مبنا جنگ تجاوزکارانه با اهدافی توسعه‌طلبانه به عنوان مأموریتی که سرنوشت برای ملت عراق مقدر کرده، تبلیغ می‌شد. همین اسطوره همچنین از مبانی تلاش صدام حسین برای توسعه نفوذ خود در خلیج فارس و طرح ادعاهایی در مورد جزایر ایرانی سه‌گانه و نیز تلاش برای کسب انواع کمک‌ها از کشورهای عربی بود.

نتیجه‌گیری

نوع پاسخ رژیم‌های عراق، به‌خصوص رژیم‌های جمهوری، به حس واقعی یا کاذب ناامنی ناشی از مشکلات ساختاری عراق به گونه ای بود که این رژیم‌ها را به منبع ناامنی بزرگی برای مردم عراق و تمامی منطقه تبدیل کرد. این تصور که اولاً قدرت باید به‌طور انحصاری در دست نخبگان سنّی عرب باشد و ثانیاً برای حفظ عراق به عنوان یک واحد سیاسی راهی جز سرکوب و ترور وجود ندارد و ثالثاً ماجراجویی در خارج برای کسب مشروعیت در داخل و

نفوذ در منطقه ضروری است، بغداد را علاوه بر تکیه بر ارتش متعارف به سوی تولید سلاح‌های کشتارجمعی نیز کشاند و به این ترتیب شرایط داخلی و خارجی را برای سرنگونی رژیم و اشغال کشور فراهم کرد.

سؤال مهم اکنون این است که آیا تغییر رژیم در عراق می‌تواند موجب روی کار آمدن حکومتی متعادل شود که برای مردم خود و منطقه تهدید نباشد. به عبارت دیگر آیا شرایط جامعه و جغرافیای عراق موجب نخواهد شد تا حکومت آینده عراق نیز به سمت سیاست‌ها و روش‌های رایج در چند دهه اخیر، از جمله گرایش به تولید سلاح‌های کشتار جمعی و تهدید همسایگان، متمایل شود. در تاریخ معاصر، برخی کشورها در پی تغییر رژیم توانسته‌اند سیاست‌های دفاعی و خارجی متفاوتی در پیش گیرند و از جمله به‌طور قطع برنامه تولید سلاح‌های کشتار جمعی را کنار بگذارند. اما باتوجه به مجموعه شرایط عراق و نیز این واقعیت که صرف برکناری صدام حسین به معنی حل مسائل عراق نیست، به نظر نمی‌رسد که پاسخ به این سؤال آسان باشد.

به عبارت دیگر هنوز روشن نیست که بعد از حل بحران جاری در عراق، آیا شرایط لازم برای شکل گیری نوعی دمکراسی یا حداقل نوعی حکومت فراگیر که مشارکت واقعی همه گروه‌های قومی و فرقه در کشور را امکان‌پذیر سازد، فراهم خواهد شد یا خیر. و آیا رهبران جدید عراق خواهند پذیرفت تا از طریق تعامل و همکاری با همسایگان درصدد حل معضلات ژئوپلتیک خود برآیند یا همچون پیشینیان خود به راه تهدید همسایگان خواهند رفت. پاسخی که در عمل به این دو سؤال اساسی داده خواهد شد، می‌تواند تعیین‌کننده شرایط امنیتی منطقه در آینده باشد.

منابع

1. Shafeeq N. Ghabra, Iraq's Culture of Violence, ***The Middle East Quarterly***, Summer 2001, Volume VIII: Number 3.

2. Christine Moss Helms, ***Iraq: Eastern Flank of the Arab World***, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1984), p. 136.

3. J. Talabani and M. Barezani, What Iraq needs now, ***The New York Times***, July 9, 2003.

۴. آمار فوق‌الذکر از مسائل CIA World Fact Book گرفته شده است؛ هر چند که نظر به حساسیت مسائل قومی و مذهبی در عراق و نبود آمار رسمی در مورد ترکیب جمعیت در آن کشور، برآوردهای موجود چندان قابل اعتماد نیستند. شیعیان خود درصد شیعه در عراق را ۶۵ و حتی ۷۰ درصد هم گفته‌اند. این در حالی است که به‌عنوان مثال دائرةالمعارف بریتانیکا شمار شیعیان را ۵۳ درصد و سنّی‌ها را حدوداً ۴۲ درصد ذکر کرده است. ر ک:

Encyclopedia Britannica, available at: www.search.eb.com/ev/article?eu=117816

5. International Crisis Group (ICG), ***Iraq Backgrounder: What Lies Beneath***, Amman/Brussels, October 2002, p. 14.

6. Kamran Karabaghi, ***Minimizing Ethnic Tension in a Post-Saddam Iraq***, In ***How to build a New Iraq after Saddam***. Patrick Clawson (Editor), Washington Institute for Near East Policy, 2002, p.35.

۷. پژوهش زیر حاوی جزئیاتی در مورد عملیات الانفال است.

Human Rights Watch/Middle East, ***Iraq's Crime of Genocide: Campaign against the Kurds***, (London: New haven, 1995).

8. J. Talabani and M. Barezani, What Iraq needs now, ***The New York Times***, July 9, 2003.

9. ***Ibid***.

10. Tim Judah, In Iraqi Kurdistan, ***The New York Review of books***, September. 26, 2002, p. 55.

11. Christine Moss Helms, ***Op. Cit.***, p. 25.

۱۲. برای توضیح بیشتر در مورد مدیریت آب و مسائل سیاسی ناشی از آن در عراق به منبع زیر مراجعه شود:

Christine Moss Helms, ***Op. Cit.***, pp. 9-21.

13. Neil Macfarquhar, In Iraq's Tribes, U.S. Faces a Formidable Wild Card, ***The New York Times***, January 5, 2003.

14. International Crisis Group (ICG), ***Voices from the Iraqi Street***, Dec.2002, p. 8.

15. Rajiv Chandrasekaran, Iraqi Wild Card Tribal Loyalties Hard to Predict, ***The Washington Post,*** January 19, 2003.

16. Charles Tripp, ***A History of Iraq***, (Cambridge: Cambridge University Press,2000), p. 266.

17. ***Ibid.***, p. 264.

18. Christine Moss Helms, ***Op. Cit.***, pp. 35-36.

19. BBC: Saddam Husayn's Speech on Conditions for Peace with Iran, September 30, ,1980.

20. The Associated Press, 16 January 1981.

21. Christine Moss Helms, ***Op. Cit.***, 1984, p. 46.

۲۲. جالب این که جک استراو وزیر خارجه انگلیس طی مصاحبه‌ای با نشریه The New Statesman ضمن مروری بر مشکلات مرزی و اختلافات ارضی بین کشورهای آسیا و خاورمیانه در دوره کنونی صریحاً به مسؤولیت انگلیس در این موارد اذعان کرد. وی گفت: «بسیاری از مسائلی را که امروزه من باید با آنها برخورد کنم نتیجه گذشته استعماری انگلیس است.» رک:

The New Statesman, November 16, 2002.

مدارات تروریسم: چهره دوگانه تروریسم در عراق

اصغر افتخاری[۱]

«به رغم تمام تلاش‌های علمی، حرفه‌ای و مطبوعاتی در سال‌های اخیر، به نظر می‌رسد تا دستیابی به نظریه‌ای عمومی درباره تروریسم فاصله زیادی داریم.»(۱)

چنان که «جیمز دردریان»[۲] به‌درستی اظهار داشته، تروریسم مقوله‌ای ابهام‌آلود ارزیابی می‌گردد که به نظر نمی‌رسد جهان بتواند ـ به‌رغم تمامی توسعه و توان‌مندی‌های تازه‌ای که یافته ـ از آن خلاصی بیابد. به عبارت دیگر «تروریسم» را می‌توان «آفت تکامل‌یابنده» جهان معاصر قلمداد نمود که متناسب با شرایط نظام بین‌الملل، تحولاتی را در ماهیت و روش‌های اجرایی‌اش تجربه نموده است. به همین خاطر می‌باشد که «دیوید فروم»[۳] و «ریچارد پرل»[۴] از آن به مثابه «روح اهریمنی‌ای» یاد کرده‌اند که تلاش برای زدودن آن از چهره جهان، تلاشی سخت و جانکاه ـ و احتمالاً با دستاورد محدود ـ خواهد بود.(۲)

بر این اساس می‌توان چنین استنتاج نمود که جهان معاصر گونه‌های متنوع و متفاوتی از تروریسم را تجربه نموده که از حیث نتایج، ابزارها، قلمرو تأثیرگذاری و اهداف، با یکدیگر یکسان نمی‌باشند. نگارنده در نوشتار حاضر ایده «مدارات تروریسم»[5] را طرح نموده که دلالت بر تنوع‌پذیری فوق‌الذکر دارد. در ادامه و به‌منظور شناخت هرچه بهتر این مدارات و نحوه تأثیرگذاری آنها در عرصه سیاست عملی، به مطالعه موردی «عراق» به مثابه حوزه سیاسی‌ای که

---

۱. دکتر اصغر افتخاری استادیار و رئیس مرکز تحقیقات در دانشگاه امام صادق است.

2. James Der Derian
3. David Frum
4. Richard Perle
5. Circuits of Terrorism

در محل تلاقی چندین مدار تروریسم قرار دارد؛ پرداخته است. مجموع این ملاحظات دلالت بر آن دارد که سیاست‌های «ضدتروریستی» دولت جرج بوش، به دلیل عدم التزام به اصول و مبانی حاصله از میراث مشترک بشری در مقابله با خشونت، در عمل به تکوین و پیدایش گونه تازه‌ای از تروریسم منجر شده که می‌توان از آن به «تروریسم آمریکایی» یادکرد. افغانستان و عراق از این حیث، حوزه مطالعاتی و تجربی در خور توجهی را شکل می‌دهند؛ چراکه تجلی عینی این گونه تازه از ترور را می‌توان در آنجا مشاهده نمود. به عبارت دیگر بررسی تحولات عراق از دو حیث می‌تواند در حد بحث حاضر حائز اهمیت باشد: نخست ـ تلاقی مدارات مختلف تروریسم در عراق را نشان می‌دهد؛ دوم ـ ظهور عینی تروریسم آمریکایی را در این کشور می‌توان مشاهده نمود. این دو بُعد در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

الف) چارچوب نظری

مدار

اصطلاح «مدار»[1] را «استوارت کلگ»[2] در کتاب «چارچوب‌های قدرت» به مثابه یک چارچوب پیشنهادی جهت تحلیل و درک قدرت، به کار برده است. سه مدار طراحی شده از سوی وی (یعنی: رخدادی، تسهیلی و ذهنی ـ درونی) در مجموع رویکردی جامع نسبت به قدرت را عرضه می‌دارد که از رهگذر نقد دیدگاه‌های تقلیل‌گرانه در بحث قدرت (به ساختار یا عاملیّت)، حاصل آمده است.[(۳)] ویژگی الگوی مبتنی بر وجود و پذیرش «مدار»ها آن است که امکان شناسایی و درک چهره‌های متعدد یک پدیده را در زمانی واحد فراهم می‌سازد. بر این اساس لازم می‌آید تا موقعیت پدیده واحدی را بر روی مدارات مختلف لحاظ کرده و از ناحیه فرمول‌بندی نتایج ناشی از هر یک از این مدارات، سمت و سوی نهایی پدیده و در پی آن نتایج احتمالی آن را گمانه‌زنی نماییم. همین ویژگی است که به بحث «کلگ» در حوزه «مطالعات قدرت» بداعت بخشیده و اثر وی را از آثار مشابه، ممتاز ساخته است. از این منظر چنین به نظر

1. Circuits
2. Stewart Clegg

می‌رسد که بتوان روش «تحلیل مداری» را درخصوص سایر مفاهیم و پدیده‌های سیاسی - اجتماعی پیچیده به کار گرفت. مدار در حد نوشتار حاضر عبارت است از ساز و کار اتصال عناصر مختلف مؤثر در یک پدیده، به‌گونه‌ای که سازمان‌دهنده سازمان معینی بر پایه منطق واحد و مشخص باشد.(۴)

تروریسم

تروریسم ازجمله مفاهیم پیچیده و مبهمی است که به دلیل تنوع مصادیق آن، عرضه تعریف واحدی که بتواند ابعاد ارزشی موضوع را (مبنی‌بر محکومیت نظری و عملی تروریسم) پوشش دهد، عملاً غیرممکن ساخته است. به همین دلیل است که هم‌اکنون در تمییز بین اقدامات تروریستی از مقاومت‌های مشروع ملی دشواری‌های زیادی بوجود آمده که به‌طور طبیعی صدور حکمی واحد را بر آنها مانع می‌شود. بر این اساس تروریسم به کاربرد خشونت در راستای نیل به اهداف سیاسی قابل اطلاق است که متوجه غیرنظامیان و یا افراد نظامی در غیر موقعیت جنگی، می‌باشد.(۵) این تعریف جنبه ارزشی (مبنی بر طرد یا تأیید تروریسم) ندارد و صرفاً بعد توصیفی آن را شامل می‌شود که در شناسایی گونه‌های مختلف ترور و طراحی مدارهای تروریسم، کاربرد دارد.

اول) طراحی مدارها

هر نظریه‌ای در باب تروریسم چنان که بخواهد از ویژگی «شمولیت» برخوردار باشد، لاجرم باید نظریه‌ای درباره «سازمان‌ها» نیز داشته باشد. دلیل این امر نیز آن است که نگرش‌های سازمانی با تأکید بر مفهوم توسعه یابنده «عاملیّت»، نحوه اتصال بین عوامل مختلف و نوع تأثیرگذاری آنها را برای تحصیل اهداف خاصی مشخص می‌سازد.(۶) این تلقی در حوزه اجتماعی نیز دارای کاربرد بوده و می‌توان با عنایت به شاخص‌های زیر به گونه‌های متفاوتی از «مدارها» در بحث از تروریسم دست یافت:

شاخص اول: عاملیّت

هر مدار دارای یک نیروی محرکه اصلی است که جریان امور در مدار، مبتنی بر آن صورت می‌گیرد. در مدارهای فیزیکی از این عامل به «منبع قدرت» یاد می‌نمایند که از طریق تولید انرژی به فعال‌شدن مدار کمک می‌کند. از این نقش در مدارهای اجتماعی به «عاملیت» تعبیر می‌گردد که کارکرد اصلی آن «تولید انگیزه» لازم برای اقدام است.

۱. **عاملیت فردی**، این گونه از تروریسم را به تعبیر «پل گیلبرت»[1] می‌توان «تروریسم بسیط» و «ساده» لقب داد که مبتنی‌بر «انگیزه‌های فردی» تعریف و طراحی می‌شوند.[(۷)] مصادیق تاریخی این گونه از اقدامات درون جوامع مختلف زیاد بوده و معمولاً به عنوان نوعی نابه‌هنجاری سیاسی ـ اجتماعی از آن یاد می‌شود که طی آن فرد خاصی به دلیل ناامیدی از کارآمدی سیستم‌های جبرانی و اصلاحی درون جامعه، شخصاً اقدام به عمل نموده و «ترور» را به‌مثابه راه‌حلی نهایی در دستور کار خود قرار می‌دهد. انگیزه‌های اعتقادی، ملی، صنفی و حتی انتقام جویانه می‌توانند در این سطح معنادار باشند.[(۸)]

۲. **عاملیت گروهی**، در این سطح «ترور» ماهیتی نهادی پیدا کرده و در حد روش مطلوب یک گروه اجتماعی (در سطح خرده ملی) تعریف می‌شود. انگیزه محرک این گونه از ترورها که می‌توان از آنها به تبع نویسندگانی چون «یو استین‌هاف»[2] به نخستین نمودهای جدی تروریسم در حیات بشری یاد کرد، متفاوت و متنوع می‌باشد؛ به‌گونه‌ای که می‌توان از منافع محدود صنفی، تا تامین منافع ملی یا حتی تامین منافع نامشروع بیگانگان با هدف بر هم زدن ساختار قدرت و تأسیس نظام‌های وابسته، سخن گفت. این سطح از تروریسم در مواجهه با «دولت ملی» معنا و مفهوم یافته و معمولاً به عنوان «مشکلی جدی» برای دولت‌ها به آنها اشاره می‌رود.[(۹)] برای مثال می‌توان به رخدادهای تروریستی ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی از سوی گروه‌های معارض اشاره داشت که از آنها به سان ابزاری برای اعمال فشار بر نظام جدید و حتی سرنگونی آن به نفع قدرت‌های معارض خارجی، استفاده می‌شد.

---

1. Paul Gilbert

2. Uwe Steinhoff

۳. عاملیت دولتی، «تروریسم دولتی را از حیث اخلاقی باید پدیده‌ای شوم‌تر نسبت به ترورهای غیردولتی به‌شمار آورد.»(۱۰)

چنانچه سطح عاملیت ارتقا یافته و از «ترور» به مثابه یک اقدام بر ضد دولت‌ها ، به «ترور به مثابه یک سیاست یا استراتژی برای دولت‌ها» تبدیل شود؛ در آن صورت ـ چنان‌که ایگور پریموراتز[1] بیان داشته، شکل تازه و خطرناک‌تری از ترور ظهور می‌نماید که از آن به تروریسم دولتی یاد می‌شود. مصداق بارز این عاملیت را می‌توان در عملکرد رژیم صهیونیستی مشاهده کرد. تشکیل رسمی کمیته‌های ترور درون ارتش اسراییل و حذف رهبران مبارزان فلسطینی و یا پیروان ایشان با انواع سلاح‌های ممکن، دلیل موجهی است که بسیاری از تحلیل‌گران را بدانجا رهنمون شده تا رژیم صهیونیستی را نمونه بارز «تروریسم دولتی» در عصر حاضر قلمداد نمایند.(۱۱)

۴. عاملیت شبکه‌ای، در حالی که عاملیت‌های سه‌گانه قبلی از حیث جغرافیا محدود می‌باشند؛ همزمان با توسعه ارتباطات و شکل‌گیری هویت‌های غیرمتمرکز؛ شاهد پیدایش گونه تازه‌ای از تروریسم هستیم که به «تروریسم شبکه‌ای»[2]، شهرت دارد. آنچه در این‌گونه از ترور در خور توجه می‌نماید، وجود شبکه ارتباطاتی است که فراملی بوده و لذا از میان افراد مختلف در ملیت‌های متفاوت عضوگیری می‌کند. نتیجه این تحول دسترسی وسیع تروریست‌ها به حوزه‌های مختلف جغرافیایی و استمداد از توان‌مندی‌های پراکنده درون شبکه به نفع مقاصدشان می‌باشد که در قیاس با سایر موارد بسیار متمایز و متفاوت است. «میشل زانینی»[3] و «سین جی.ای. ادواردز»[4] ضمن تأکیدبر اینکه عاملیت شبکه می‌تواند در سطوح مختلفی (چون حمله به کامپیوترها، ایجاد ناامنی در سیستم‌های رایانه‌ای و غیره) به‌صورت مؤثر عمل نماید و از این حیث خدمات پشتیبانی لازم برای گروه‌های تروریستی را حاصل آورد؛[5] تصریح می‌نمایند

---

1. Igor Primoratz
2. Network Terror
3. Michele Zanini
4. Sean J.A. Edwards

۵. از این تسهیلات شبکه‌ای که در خدمت تروریست‌ها قرار می‌گیرد و منافع مادی و امکانات ارتباطی برایشان به ارمغان می‌آورد، زانینی و ادواردز به «شبکه‌ای‌کردن ترور» (Networking of Terror) تعبیر نموده‌اند که

که وجه خطرساز «تروریسم شبکه‌ای» ایجاد «هسته‌های اقدام» در گوشه و کنار جهان و مرتبط‌ساختن آنها با اهداف سازمانی تروریست‌ها از طریق توان‌مندی‌های فناورانه می‌باشد که آن را از تمامی گونه‌های قبلی متمایز و خطرناک‌تر می‌سازد. به‌زعم وی «اسامه بن‌لادن» و شبکه «القاعده» از جمله مهم‌ترین مصادیق این گونه از تروریسم می‌باشد که با ایجاد واقعه ۱۱ سپتامبر نشان داد که سطح آسیب‌پذیری بزرگ‌ترین قدرت‌ها، همچنان زیاد و درخور توجه است.(۱۲)

۵. عاملیت هنجاری، در پی فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، جهان در معرض نظم نوینی قرار می‌گیرد که شاخصه اصلی آن «وجود یک قدرت برتر و هژمونیک در گستره جهانی» می‌باشد. «جان ایکنبری»[1] ضمن اشاره به تکوین این نظام «تک‌قطبی» و از منظری واقع‌گرایانه، به آنجا می‌رسد که منطق «قدرت» حکم می‌نماید تا بازیگر دارنده این قدرت بلامنازع (و هژمونیک) در پی اعمال سلطه بر سایر بازیگران و وادار نمودن ایشان به تبعیت از وی برآید. بدین‌ترتیب «نظم» جهانی با مدیریت و خواست هژمون معنا پیدا می‌کند:

«برتری قوای یک کشور به آن اجازه می‌دهد تا انگیزه‌های مثبت یا منفی به کشورهای دیگر ارائه دهد تا با رویه‌های موجود در نظام هژمونی همراهی و موافقت نمایند.»(۱۳)

معنای سخن ایکنبری آن است که «ماهیت قدرت» تمایل به «هژمونیک شدن» دارد و در این راستا تا حد توانایی در دفع بازیگرانی که به نوعی در مقابل این خواست ایستادگی می‌نمایند، تلاش و اقدام خواهد نمود. این تلقی مطابق تحلیل افرادی چون «استیون لوکس»[2] می‌باشد؛ آنجا که از «برتری‌جویی» به‌مثابه ویژگی ذاتی «قدرت» یاد کرده و معتقدند که: «اگرچه قدرت دارای چهره‌های متفاوتی می‌باشد، اما آنچه این چهره‌ها را از هم متمایز می‌سازد، نه التزام - یا عدم التزام - به چنین خصلتی؛ بلکه روش به نمایش گذاردن آن می‌باشد».(۱۴)

نتیجه آن‌که با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، آمریکا در نقطه بی‌بدیل و متمایزی - به

متفاوت از «ترور شبکه‌ای» (Network Terror) می‌باشد.

1. John G. Ikenberry
2. Stiven Lucks

تعبیر هنری کسینجر ـ از تاریخ تحول خود قرار می‌گیرد؛ موقعیتی که این کشور را به جزء ثابت و ضروری « ثبات بین‌المللی» تبدیل می‌سازد.(۱۵) دست‌یابی به چنین قدرتی، «حقوق تازه‌ای» را برای آمریکا پدید می‌آورد که از جمله آنها می‌توان به «حق تفوق» اشاره داشت. مطابق این «حق» نظام آمریکایی به شاخص تمیز «خوب» از «بد» در گستره جهانی تبدیل شده و هنجارهای آمریکایی شأن «مبنایی» در تعریف «رفتارهای صحیح» می‌یابند.(۱٦) چنین سازوکاری «سلطه را حق» آمریکا دانسته و هر آن نیرویی را که در مقابل آن مقاومت ورزد، «اهریمنی» و «نامشروع» می‌پندارد. به همین دلیل است که کاربرد هرگونه ابزاری برای دفع این نیروهای اهریمنی ـ که بر سر راه تحقق ایده صلح و ثبات جهانی (مطابق روایت آمریکایی) ایستادگی می‌نمایند ـ جایز است. «ترور» در این سطح زائیده نوعی «غرور» و «تکبر» ناشی از «دست‌یابی به قدرت متراکم و غیرقابل مهار» است که از ناحیه حق بازیگر برای توسعه و اثبات هیمنه هنجارهای ملی‌اش بر قلمرو فراملی، حاصل می‌آید. لذا مشاهده می‌شود که ترورها از سوی بازیگران برتر، به‌صورت آشکار و با حجم بالایی از تبلیغات به منظور ارایه تصویری مطلوب از آن، به انجام می‌رسد؛ به‌گونه‌ای که «عامل» دیگر تروریست خوانده نشده و عمل وی ظاهراً به دلیل جایگاه و اغراض ویژه «عامل» از گستره عملیات‌های تروریستی «استثناء» می‌شود.(۱۷)

شاخص دوم: نهادینگی

اگرچه تروریسم همچون بسیاری دیگر از معضلات امنیتی در سطح داخلی خارجی، فی‌نفسه درخور توجه و تلاش برای مهار و تحدید آن می‌باشد؛ اما چنین به نظر می‌رسد که مساله انسان معاصر در مواجهه با این تهدید، پیچیده‌تر بوده و به «نهادینه شدن»[1] آن مربوط می‌شود. از این منظر می‌توان بین دو رویکرد اصلی نسبت به «تروریسم» تفکیک قایل شد:

۱. **تروریسم به مثابه یک تهدید امنیتی غیرنهادینه**، در این حالت جامعه (ملی یا جهانی) با وقایع تروریستی‌ای مواجهه است که فارغ از انگیزه‌های آن، به‌صورت موردی، به سان

1. Institationized

یک ابزار و مستقل از سایر رخدادهای مشابه طراحی و به اجرا گذارده می‌شوند. چنان که «جیمز بووآرد»[1] نشان داده، این گونه از تروریسم به دلیل عدم نظم و انسجام درونی از ضریب نفوذ کمتر و قابلیت مدیریت بالاتری برخوردار است.(۱۸)

۲. تروریسم به مثابه یک تهدید امنیتی نهادینه، در این حالت شاهد استفاده منظم و مؤثر «ترور» درون یک استراتژی واحد هستیم. بدین صورت که در ورای تنوع و تعدد رخدادهای تروریستی، اراده واحدی وجود دارد که سمت و سویی مشخص را به آنها بخشیده و در نتیجه ضریب نفوذ آن به مراتب بیشتر است. در این صورت است که مهار تروریسم ضرورتاً از طریق برخورد با مظاهر آن راه‌گشا نمی‌باشد؛ چراکه به اشکال دیگری ظهور و بروز می‌یابد.(۱۹)

از این منظر می‌توان چنین اظهار داشت که مدارات تروریسم در پی تحولات اخیر در گستره جهانی و به‌ویژه تحولات عراق و افغانستان تحول بسیاری یافته است. بدین صورت که گرایش به تثبیت «تروریسم نهادینه شده» افزایش یافته؛ و این روندی مخالف با جریان عمومی نقد تروریسم به‌شمار می‌آید.

در چشم‌اندازی تاریخی تحول اخیر را می‌توان چنین تصویر کرد که «ترور» در یک سیکل تکاملی تاریخی توانسته است، مراحل زیر را پشت سر گذارد:

گونه اول، ظهور ترورهای پراکنده‌ای که بیشتر به عنوان واکنش‌های محدود فردی یا گروهی ارزیابی می‌شده‌اند.

گونه دوم، ارتقای ترور تا حد سازمانی و تبدیل‌شدن به ابزاری در دست گروه‌های مادون‌ملی.

گونه سوم، ارتقای ترور تا حد برنامه امنیتی برخی از دولت‌ها (ترورهای دولتی)

گونه چهارم، ارتقای ترور تا حد استراتژی امنیتی برخی از دولت‌ها (تروریسم دولتی)

گونه پنجم. ارتقای ترور تا حد استراتژی برخی از گروه‌ها و سازمان‌های فراملی (تروریسم شبکه‌ای).

1. James Bovard

به دلیل آسیب‌های جدی ناشی از نهادینه‌شدن «ترور» ـ که در گونه‌های چهارم و پنجم شاهد اوج آن می‌باشیم ـ جامعه جهانی در سه دهه اخیر دستور کار جدیی را در سازمان ملل متحد و سایر سازمان‌های منطقه‌ای و جهانی برای خود تعریف می‌نماید تا بنوعی بتواند این پدیده را مهار و کنترل نماید.[۲۰] با این‌حال واکنش آمریکا در قبال رخداد ۱۱ سپتامبر و نوع حمایت جهانی به عمل آمده متاثر از شوک اخیر ناشی از این رخداد، دلالت بر آن دارد که تروریسم تازه‌ای در حال تکوین است. این‌گونه از تروریسم شکل پیشرفته «ترورهای نهادینه شده» است. بدین معنا که دلالت بر «ارتقای ترور تا حد استراتژی امنیتی جهانی» دارد. در این چشم‌انداز نه تنها دولتی خاص، بلکه جامعه جهانی مطابق هنجارهای نوین تعریف شده، کاربرد ابزار خشونت را بر ضد افراد و گروه‌هایی معین به‌صورت مشروع تصویب نموده و به اجرا می‌گذارد. به‌نظر می‌رسد این‌گونه از کاربرد زور (که از آن به ضدتروریسم یاد می‌نمایند) خود نوعی از تروریسم است که تلاش می‌شود در سطح جهانی آن را حاکم سازند.

شاخص سوم: قلمرو

شاخص «قلمرو» را می‌توان از جمله نخستین شاخصه‌های به کار رفته برای تفکیک گونه‌های مختلف تروریسم دانست که توجه عمده نویسندگان در این حوزه را به خود معطوف داشته است.[۲۱] از این منظر فعالیت‌های تروریستی به گونه‌هایی با بُرد اندک تا فراگیر قابل تقسیم هستند که حسب توان‌مندی تروریست‌ها در تعقیب اهداف‌شان، به سطوح خرده ملی، ملی، منطقه‌ای، بین‌المللی و جهانی، تقسیم می‌شوند. از این حیث تروریسم جدید آمریکایی در بالاترین سطح ممکن ـ یعنی در سطح جهانی ـ تعریف شده و تلاش دارد تا این موضوع را به دغدغه‌ای فراگیر تبدیل سازد. «شورای آتلانتیک ایالات متحده آمریکا»[1] مستند به بند ۲۶۵۶ از فصل دوم مجموعه مقررات ایالات متحده آمریکا، ضمن ارائه تعریفی عام و جهان شمول از تروریسم ـ به مثابه یک ابزار جنگی مؤثر در دست مخالفان و معارضان آمریکا برای طراحی و

1. The Atlantic Council of the United States

اجرای جنگ‌های نامتقارن بر ضد منافع این کشور ـ چنین نتیجه‌گیری می‌نماید که: اولاً، در مبارزه با تروریسم دیگر نمی‌توان بر روی حدود جغرافیایی خاصی تمرکز یافت و لازم است تا به دلیل پراکنش جهانی تروریست‌ها، سیاست‌های برخورد منسجم و یکدست شود و در تمامی نقاط جهان به اجراگذارده شود. ثانیاً، سطح برخورد به حوزه عاملان محدود نشده و حامیان و یا حتی طراحان اولیه گروه‌های تروریستی در فهرست مبارزه با تروریسم قرار گیرند.(۲۲) در این حالت است که مشاهده می‌شود «فهم تروریسم» و «برخورد» با آن، هر دو به‌صورت «فرامکانی» صورت می‌پذیرد.

شاخص چهارم: مشروعیت

اگرچه نسبت به تعریف دقیق ترور و تعیین مصادیق آن اختلاف‌نظرهای بسیاری وجود دارد، اما چنان که «ادوارد سعید»[1] نیز به درستی اظهار داشته، «مشروعیت‌زدایی از اقدامات تروریستی» محور اصلی روند جهانی را از ابتدا تاکنون شکل می‌دهد.(۲۳) بر اساس این شاخص می‌توان دو رویکرد اصلی در موضوع «ترور» را از یکدیگر تمیز داد:

۱. **تروریسم سرخ**، مطابق تحلیل «میشل والزر»[2] چنانچه اعمال قدرت بر بنیادی غیرعادلانه صورت پذیرد، در آن صورت شاهد پیدایش «ترور سرخ»[3] خواهیم بود که ایده عمومی بر «مشروعیت‌زدایی» از آن قرار دارد.(۲۴)

۲. **تروریسم سفید**، «کای نیلسن»[4] بر این اعتقاد است که اگرچه جریان اصلی بر محکومیت فعالیت‌های تروریستی استوار است، اما تجربه تاریخی حکایت از اندک موارد معدودی دارد که در آنها از «ترور سوءاستفاده» نشده و این ابزار خشونت‌آمیز توانسته است از ظهور تروریست‌های سرخ و وقوع فجایع خونین در آینده جلوگیری به عمل آورد.(۲۵) از این

1. Edward Said
2. Michael Walzer
3. Red Terror
4. Kai Nielsen

منظر «ترور سفید»[1] را می‌توان به مثابه یک ابزار مؤثر ـ به‌صورت ضابطه‌مند ـ در برخورد با برخی از نابهنجاری‌ها تعریف و به‌کار برد.

آنچه جهان معاصر را از دهه هشتاد که تحلیل‌گرانی چون نیلسن بر وجود احتمالی ترور سفید تأکید داشتند، متمایز می‌سازد؛ نهادینه‌شدن این نگرش نزد پاره‌ای از قدرت‌های منطقه‌ای و جهانی است که مطابق آن قدرت مذکور از «ترور» به‌مثابه یک حق مشروع یاد می‌نماید. بدین ترتیب «ترور سفید» نه تنها نامشروع تلقی نمی‌شود، بلکه افزون بر آن جنبه «استراتژیک» یافته و به عنوان «اقدامات پیشگیرانه» در عرصه سیاست عملی رسماً اعلام و دنبال می‌شود. معنای این سخن آن است که تلقی نوین از تروریسم که عمدتاً از سوی قدرت‌های برتر ترویج می‌شود، هم از حیث معنایی و هم از حیث کاربردی متفاوت از جریان اصلی حاکم بر تاریخ تحولات تروریستی می‌باشد.

حال با عنایت به شاخص‌های چهارگانه بالا می‌توان مدارات تروریسم را مطابق جدول شماره (۱) از یکدیگر تفکیک نمود.

جدول شماره (۱) مدارات تروریسم

مدار / شاخص	عاملیت	نهادینگی	قلمرو	مشروعیت	نتیجه
اول	فردی	غیرنهادینه	خرده ملی	نامشروع	انتقام‌ـ اعتراض
دوم	گروهی	نهادینه ـ غیرنهادینه	خرده‌ملی / منطقه‌ای‌ـ بین‌المللی	نامشروع (مشروع)*	اعتراض‌ـمقاومت
سوم	دولتی	نهادینه ـ غیرنهادینه	منطقه‌ای‌ـ بین‌المللی	نامشروع	تروریسم دولتی
چهارم	شبکه‌ای	نهادینه ـ غیرنهادینه	جهانی	نامشروع	تروریسم شبکه‌ای
پنجم	هنجاری	نهادینه	جهانی	مشروع	پادتروریسم (تروریسم آمریکایی)

1. White Terror

*** موارد اندک مشروع شمرده در این جدول، مطابق توضیح نیلسن است که حالات اضـطراری و استیفای حق را دربرمی‌گیرد.**

چنان‌که در جدول شماره (۱) نیز مشاهده می‌شود، مدار پنجم از حیث ماهیت در سمت و سویی مخالف با چهار مدار پیشین قرار دارد و معرّف ظهور گونه تازه‌ای از تروریسم می‌باشد که نگارنده از آن به چهره دوم تروریسم یاد نموده است. ترور در این مقام، عملی مشروع ارزیابی می‌گردد که بر اعمال زور به صورت نهادینه بر ضد بازیگران مـخالف قـدرت‌های بـرتر و بـه صورتی آشکار، دلالت دارد. در واقع شاهد شکل‌گیری هنجاری نوین در نظام بین‌الملل می‌باشیم که در تعارض با میراث مشترک بشری قرار دارد و جهان را وارد دور تازه‌ای از مناسبات قدرت می‌نماید. این مدار اگرچه بر بنیاد مبارزه با تروریسم شکل گرفته، اما در عمل خود «تـرور» را جایگزین آن می‌نماید و از این حیث منطقی واحد با ابزار و اهدافی متفاوت را دنبال می‌کند که تجلی بارز آن را می‌توان در تحولات عراق مشاهده نمود.

ب) مطالعه موردی: ترور در عراق

«بحث درباره عراق بسیار پیچیده می‌نماید؛ از یکسو آنچه صدام کـرده غـیرقابل دفـاع است... و از سوی دیگر آنچه بوش می‌خواهد انجام دهد، غیرقابل قبول می‌نماید؛ چراکه بر ضد انسانیت ـ و نه صرفاً صدام حسین و یا حتی مردم عراق ـ است.»[۲۶]

این ادعای «تالبوت» که عراق در حال حاضر دارای وضعیتی پیچیده و از حیث تحلیلی بسیار دشوار است، ادعایی قابل قبول می‌نماید؛ به‌ویژه اگر به پدیده ترور در این کشور عطف توجه نماییم. عراق از این منظر به دو دلیل دارای اهمیت است: نخست آنکه گونه‌های متفاوتی از مدارهای تروریسم در این کشور به‌صورت فعال در دوره صدام و یا پس از آن حضور داشته‌اند؛ و دوم آنکه، گونه جدید تروریسم ـ موسوم به تروریسم آمریکایی ـ نیز در این کشور به صورت آشکار به منصه ظهور رسیده است. در این قسمت تلاش می‌شود تا نحوه عملکرد این مدارات را در عراق بررسی نماییم.

چهره اول: ترور سرخ عراقی

از جمله ارکان رژیم صدام حسین که در استقرار و استمرار این رژیم بعثی نقش موثری داشته است، «تروریسم» می‌باشد که در اشکال مختلف آن از سوی صدام حسین تأیید و به کار گرفته شده است. در واقع اجرای همین ترورهای سرخ بوده که زمینه مساعد برای طرح «پادتروریسم» آمریکایی را در این حوزه فراهم ساخته است. از این منظر مهم‌ترین مدارات فعال تروریستی در عراق عبارتند از:

مدار اول

ترورهای تعریف شده بر روی این مدار در بردارنده تلقی سنتی از «ترور» (کاربرد فیزیکی خشونت به منظور رسیدن به اهداف سیاسی محدود) می‌باشند که با انگیزه‌های مختلف به کار گرفته می‌شوند. مهم‌ترین گونه‌های آن عبارتند از:

۱. ترورهای تعریف شده در سطح معادلات قدرت داخلی

این ترورها با هدف تحدید و تضعیف قلمرو نفوذ گروه‌ها، احزاب و تشکیلات سیاسی مختلف در داخل عراق طراحی شده‌اند و طراحان آن از این طریق در واقع تلاش می‌نمایند تا بر رقبای خویش پیشی گرفته و بدین وسیله سازمان قدرت احتمالی را به نفع خود شکل دهند. به‌طور طبیعی این دسته از ترورها بیشتر متوجه شخصیت‌ها و عناصر ذی‌نفوذ در معادلات قدرت خواهد بود. برای مثال می‌توان به ترور آیت‌الله حکیم اشاره داشت که بدلیل محوریت شخصی ایشان جایگاه مجلس اعلا و سیاست‌های جدید این گروه برای بسط حوزه نفوذشان در عراق و استفاده از این موقعیت در مقام شکل‌دهی به سازمان قدرت بر اساس آموزه‌های اسلامی، دچار آسیب شده و شاهد افت جایگاه آنها در معادلات قدرت می‌باشیم. تحلیل‌گرانی چون «مارگارت کراهان»[1] و «توماس ویس»[2] بر این باورند که جنگ بر ضدتروریسم در عراق نمی‌تواند کامیاب باشد؛ چراکه بخش زیادی از گروه‌های حاضر در صحنه سیاست این کشور،

1. Margaret Crahan

2. Thomas Weiss

استفاده از آن را ـ علی‌رغم محکومیت ترور ـ برای تضعیف گروه‌های سیاسی رقیب و افزایش سهم خویش از قدرت، در دستور کار دارند. به‌عبارت دیگر پیچیدگی معادلات قدرت داخلی در عراق از آنجا ناشی می‌شود که ترور به مثابه ابزاری کارآمد مدنظر عمده این گروه‌ها برای تقویت جایگاه سیاسی‌شان می‌باشد.[۲۷]

۲. ترورهای تعریف شده در معادلات قدرت ملی

به‌طور طبیعی تهاجم نیروهای خارجی و اقدام ایشان به کشتار و تخریب اماکن، موجد نیروی مقاومت نزد طیف متنوعی از بازیگران وطنی در هر جامعه‌ای خواهد بود که به منظور دفاع از خویش و صیانت از کیان و ملیت‌شان از هیچ اقدامی فروگذار نخواهند کرد. «ترور» از جمله ابزارهایی است که این گروه‌ها و تشکل‌ها به تناسب میزان توان‌مندی‌شان در برخورد با مهاجم، کم یا زیاد از آن بهره خواهند جست. دلیل این امر نیز چنان که «پل سولیوان»[۱] بیان داشته آن است که: مدافعان در صورت قرارگرفتن در موقعیت ضعیف و مشاهده اِعمال قدرت از سوی مهاجم، به ناچار ضعف خویش را با ابزارهای دیگری ـ چون ترور ـ می‌باید جبران نمایند.[۲۸] در این حالت است که گروگان‌گیری با هدف معامله و یا کشتن افراد وابسته به منظور ایجاد فشار روانی، اولویت نخست را خواهد یافت. نتیجه این اقدام، پیدایش گونه‌ای از ترور است که با نگاه به قدرت ملی و جهت پاسداشت آن از تعرض خارجی، تعریف و طراحی شده‌اند. از مصادیق این جریان می‌توان به عملکرد افراد و گروه‌هایی مانند «صدر» و پیروان آن اشاره داشت. «آنتونی کردزمن»[۲] گرایش به ترور و استفاده از این الگوی مبارزه را به مثابه «متوقع‌ترین شکل دفاع پس از حمله آمریکا به عراق» لقب داده است. مطابق تحلیل وی شکست صدام اگرچه می‌تواند فضای روانی مساعدی را به نفع نیروهای آمریکایی و متحدانشان ایجاد کند، اما با گذشت زمان و استمرار حضور نیروهای مهاجم، رو به ضعف گذارده و همین امر می‌تواند مجال مناسب برای شکل‌گیری جریان مقاومت رادیکال را به وجود آورد. استمرار این وضعیت می‌تواند به اقبال هرچه بیشتر کلیه گروه‌ها ـ اعم از شیعه و سنّی ـ به اتخاذ چنین ابزاری برای برخورد با مهاجمان،

---

1. Paul Sullivan

2. Anthony H. Cordesman

منتهی شود.(۲۹) این همان پدیده‌ای است که برخی از نویسندگان چون «دانیل بیمان»[1] از آن به «الگوی حزب‌الله» یاد کرده و نسبت به شکل‌گیری چنین هسته‌هایی در سایر نقاط جهان اسلام هشدار داده‌اند.(۳۰)

۳. ترورهای تعریف شده در سطح معادلات قدرت منطقه‌ای

فشار وارده بر القاعده در افغانستان به رهبری آمریکا و تلاش پی‌گیر دولت بوش برای افزایش این فشار، به‌طور طبیعی سران القاعده را به واکنش و سعی برای یافتن مجال‌های تازه جهت ایراد ضربه ـ با توجه به بسته شدن فضای مانور در افغانستان ـ رهنمون می‌شود. از این منظر عراق می‌تواند یک فضای نسبتاً مناسب ـ به دلیل عدم شکل‌گیری سلطه واحد در این کشور و تحت کنترل در آمدن امور ـ برای این‌گونه از فعالیت‌های تروریستی به حساب آید. در چنین فضایی است که برخی از ترورها با نگاه به معادلات منطقه‌ای و به‌ویژه به منظور تولید فشار منفی به نفع گروه‌های حاضر در افغانستان از سوی القاعده طراحی و به اجرا گذارده می‌شود. شایان ذکر است که هدف این ترورها صرفاً نیروهای مهاجم نبوده بلکه در سطح عام‌تری، هرگونه تروری که بتواند فضای عراق را متشنج و نیروهای مهاجم را به خود مشغول دارد و یا اینکه موج تنفر را نزد مردم عراق بر ضد نیروهای مهاجم افزایش دهد، تا به تحرکات تلافی‌جویانه مشابه دست یازند؛ مطلوب ارزیابی می‌گردد.(۳۱)

برخی از تحلیل‌گران با توجه به وضعیت معادلات قدرت در سطح منطقه و تنفری که از نیروهای آمریکایی در منطقه در حال رشد می‌باشد، از وجود گونه دیگری از ترور نیز سخن گفته‌اند که می‌تواند از ناحیه گروه‌های معارض غیرعراقی در این کشور طراحی و بر ضد نیروهای آمریکایی به اجراگذارده شود. به زعم ایشان گسترش دامنه حضور آمریکا در منطقه این قدرت را آسیب‌پذیرتر ساخته و لذا فرصت مناسب‌تری برای ایراد ضربه به آن فراهم آمده است. از این منظر شرایط خاص عراق، استعداد جذب گروه‌های ضدآمریکایی و بروز موج تازه‌ای از مبارزه علیه آمریکایی‌ها را دارد که تحلیل‌گران آمریکایی از آن به «ترورهای غیرعراقی» یاد می‌نمایند که

1. Daniel Byman

به‌صورت وارداتی در عراق به اجرا گذارده می‌شوند و هدف از آنها تأثیرگذاری به معادلات قدرت در سطح منطقه می‌باشد. «بیمان» در همین ارتباط معتقد است:

«به احتمال زیاد عراق صحنه جنگ بعدی هواداران حزب‌الله خواهد بود. نصرالله در ماه می با یکسان تلقی کردن حضور آمریکا در عراق و اشغال بخش‌های جنوبی لبنان به دست اسرائیل همه را به حمایت از مظلومانی فراخواند که تحت اشغال بودند... هرج و مرج از جنگ به طور آشکار زمینه مساعدی را برای گسترش حزب‌الله فراهم ساخته [است]».(۳۲)

مدار دوم

از جمله پدیده‌هایی که می‌توان شکل‌گیری آن را در تحولات عراق پیش‌بینی نمود، پیدایش روایتی نوین از انتفاضه در عراق می‌باشد که بر پایه آرمان صیانت از استقلال عراق، و برضد نیروهای‌اشغال‌گر و با استمداد از تمامی ظرفیت‌های ملی (از آن جمله دیانت) معنا و مفهوم خواهد یافت. طبیعی است که در صورت استمرار حضور نیروهای‌اشغال‌گر، وقوع حوادث تحقیرآمیز نسبت به مردم عراق، توسعه ناامنی در جامعه؛ دامنه مقاومت از سطح نهادها و سازمان‌هایی خاص فراتر رفته و مقاومت ملی شکل می‌گیرد که از جمله ابزارهای آن برای ایجاد تزلزل در اراده نیروهای مهاجم ـ با استناد به حق مشروع دفاع از خود ـ استفاده از «خشونت» می‌باشد.[۱] (درگزارشی که به سال ۲۰۰۲ توسط موسسه رند منتشر گردید، از همین منظر به مسایل عراق نگریسته شده و مولفان پس از بررسی برآوردهای استراتژیک عراق به آنجا می‌رسند که: توان و قابلیت رژیم بعثی در انجام طرح‌هایی که منافع حیاتی آمریکا را به خطر اندازد، بسیار اندک است. لذا اقدام به براندازی این رژیم از طریق نظامی از آن حیث که می‌تواند نهضت مقاومت ملی در عراق بر ضد آمریکا را ایجاد نماید که درکاربرد زور ـ برای از بین بردن

---

۱. توضیح آن که نباید از نظر دور داشت که مردم به‌طور طبیعی حق دفاع از میهن خود را حقی مشروع قلمداد می‌نمایند که به هر نحو ممکن باید از آن پاسداری نمود، لذا اطلاق عمومی تروریسم بر این‌گونه از مبارزات ـ به‌زعم اصرار رسانه‌های مختلف ـ صحیح نمی‌باشد.

نیروهای مهاجم و یا حامیان و وابستگان آنها ـ به خود هیچ تردیدی راه نمی‌دهد؛ توصیه نمی‌شود.(۳۳)

تحلیل «آنتونی کردزمن» از منظری دیگر همین ایده را تأیید می‌نماید. وی با استناد به نظرسنجی‌های به عمل‌آمده توسط «بی. بی. سی» و «زاگبی»[1] نتیجه می‌گیرد که به‌رغم سوءاستفاده‌ای که نئومحافظه‌کاران از نتایج این نظرسنجی‌ها به عمل آورده‌اند و مردم عراق را موافق با حمله به این کشور قلمداد نمودند، اما در عمل چنین پدیده‌ای به وقوع نپیوست و مقاومت‌های مردم در فردای سقوط صدام برای نیروهای آمریکایی مشکل‌ساز گردید؛ تا آنجا که در حال حاضر «عملیات پس از منازعه»[2] وقت و هزینه بیشتری را از نیروهای آمریکایی در عراق حاضر می‌گیرد. به عبارت دیگر جنگ آمریکا تازه شروع شده و تجربه نشان داده که برخورد با «انتفاضه مردمی» بسیار دشوارتر و متضمن تحمل خسارت‌های بیشتر است. اینکه «مقاومت مردمی» از سوی تحلیل‌گران و دولتمردان آمریکایی با نام «ترور» خوانده می‌شود در واقع چیزی از اهمیت و تأثیرات آن نمی‌کاهد و لذا «کردزمن» در نهایت چنین نتیجه می‌گیرد:

«مقامات ارشد آمریکایی هنوز هم درباره میزان تمایل مردم عراق به این جنگ و پشتیبانی آنها از وقوع آن دروغ می‌گویند... آنها مایل نیستند به شکست عملیات اطلاعاتی این کشور اعتراف کنند. مردم (عراق) نسبت به آمریکا درک و احساسی منفی دارند... و همین امر جریان مقاومت مردمی را شکل خواهد بخشید...»(۳۴)

با تعبیر بالا مشخص می‌شود که ریشه پیدایش این مدار در سیاست‌های «دولت‌ستیزانه» آمریکا قرار دارد که به دلیل عدم ابتنای آن بر سیاست‌های «ملت‌سازانه» در مقام عمل، نه تنها به کاهش خشونت منجر نمی‌شود، بلکه خود تولید خشونت نیز می‌نماید. به تعبیر «محمد ایوب» آمریکا اگرچه در تحصیل هدف «شکست دولت» (در عراق) توفیق داشته است، اما این اقدام تا هدف غایی «ملت‌سازی» و تأسیس دولتی مشروع و دموکراتیک بسیار فاصله دارد و همین گسست است که دیر یا زود، جریان مقاومت مردمی را بر ضد نیروهای آمریکایی فعال می‌نماید

1. Zagby

2. Post Conflict Operations

که در آن صورت کاربرد خشونت به دلایل مختلف، فزونی خواهد یافت.[۳۵] این پیش‌بینی از آنجاکه موانع موجود پیش روی سیاست ملت‌سازی آمریکا در عراق (و منطقه) جدی هستند، به میزان زیادی قرین صحت می‌باشد. چندپارگی قومی در عراق، کارآمدی پایین نهادها و سازمان‌های رسمی، نبود پیشینه تاریخی مناسب در استقرار حکومت قانونی در این کشور، ضعف میزان همگرایی بین گروه‌های نخبه و مؤثر در عراق و ضعیف بودن میزان همگرایی منافع عمومی مردم عراق با منافع مورد نظر آمریکا، تردید در ایجاد سطح قابل توجهی از ثبات در عراق که جذب کننده سرمایه‌های خارجی باشد و بالاخره نبود مشروعیت بین‌المللی لازم برای اقدامات آمریکا در عراق، همه از جمله عواملی هستند که تردید نسبت به توفیق سیاست ملت‌سازی آمریکا را افزایش داده و در نهایت احتمال شکل‌گیری این‌گونه از خشونت مشروع بر ضد نیروهای آمریکایی را افزایش می‌دهد.[۳۶]

مدار سوم

تبعات ناشی از مدار دوم تروریسم که در تحولات عراق نقش چشمگیری ایفا می‌نماید، به‌طور مشخص ناظر بر سیاست‌های تروریستی دولت صدام حسین می‌باشد. «تروریسم دولتی»ای که صدام حسین نسبت به بهره‌وری از آن تأکید خاصی داشت، طی سال‌های متمادی و با حمایت ضمنی سایر قدرت‌ها (در قالب سکوت و یا عدم برخورد جدی با عاملان آن) توانسته بود در عراق نهادینه و به یک رکن اصلی نظام سیاسی ـ امنیتی رژیم بعثی تبدیل شود. ابعاد این تروریسم مطابق تحلیل ارایه شده از تروریسم در مدار سوم و با نگاه به تحولات آتی عراق، متعدد می‌باشد که حکایت از احتمال بالای کاربرد این روش در سطح دولتی در نظام سیاسی جدید عراق هم دارد.مهم‌ترین این‌احتمالات عبارتند از:

۱. حمایت دولتی از تروریسم

در این مقام اگرچه ارکان قدرت نسبت به انجام فعالیت‌های تروریستی اهتمام خاصی ندارند، اما با مطلوب ارزیابی نمودن نتایج ناشی از چنین اقداماتی، نسبت به حمایت ضمنی از

عاملان آن و یا استقبال از نتایج آن اقدام می‌نمایند. نوع واکنش دولت صدام حسین به رخداد ۱۱ سپتامبر و تلاش در توجیه این اقدام و بهره‌وری از نتایج آن در واقع گونه رقیق تروریسم دولتی ارزیابی می‌شود که مطابق تحلیل «بورتن لیزر»[1] یکی از مؤثرترین بهانه‌های لازم برای طراحی نقشه حمله به عراق از سوی دولت بوش بود.[(۳۷)] این در حالی است که عمده کارشناسان و تحلیل‌گران آمریکا بر این نکته اتفاق‌نظر داشتند که رژیم بعثی در طراحی و یا اجرای عملیات ۱۱ سپتامبر نقش خاصی نداشته است. اما سیاست اعلامی از سوی وی و نوع واکنش عمومی به نمایش گذارده شده از سوی رسانه‌های عمومی عراق، حکایت از آن داشت که این واقعه مورد تأیید دولت و مردم عراق می‌باشد و لذا اطلاق وصف عمومی «حمایت دولتی از ترور» در این مرحله از سوی دولت آمریکا در دستور کار قرار می‌گیرد.[(۳۸)] طبق تحلیل نظریه‌پردازانی چون «فرانسیس فوکویاما» عملکرد رژیم بعثی بیش از هر چیز دیگری مبتنی بر مقدرات تاریخی این کشور می‌باشد. بدین معنا که مقدرات تاریخی و ژئوپلتیک خاورمیانه چنان است که شبکه قدرت را در این منطقه بسیار پیچیده و حساس نموده و لذا اکثر دولت‌های حاضر در این شبکه حداقل به حمایت ضمنی از تروریسم تمایل خواهند یافت و این موضوع درخصوص دولت آتی عراق نیز صادق می‌باشد.[(۳۹)] به‌عبارت دیگر احتمال گرایش دولت آتی عراق به این سطح از تروریسم دولتی بسیار زیاد می‌باشد.

۲. ترور در دولت

از جمله اقدامات تروریستی که در نتیجه عملکرد رژیم بعثی طی سال‌های اخیر توجه تحلیل‌گران سیاسی ـ امنیتی را به خود معطوف داشته بود؛ احیای یک ابزار قدیمی جهت استقرار و استمرار قدرت می‌باشد که از آن به «قدرت معطوف به خشونت» یاد می‌شود. در این الگو قدرت حاکم در عرصه سیاست، برای حذف رقبای احتمالی خود و یا بیرون کردن مخالف، اقدام به ترور آنها و تثبیت سلطه خویش می‌نمایند.[(۴۰)] این ویژگی که در بسیاری از نظام‌های سلطنتی نمود داشته، در پی تأسیس نظام‌های سیاسی مبتنی بر «اراده عمومی مردم» و پیدایش نظام‌های

---

1. Burton M.Leiser

«مردم‌سالار» به حاشیه رفته و عملاً موضوعیت خود را از دست می‌دهد. با این حال در مواردی چون حکومت صدام حسین شاهد کاربرد بالای این روش جهت صیانت از حکومت با حذف رقبای احتمالی درون ساخت رسمی قدرت از طریق ترور می‌باشیم. در ارتباط با وضعیت دولت آتی عراق با عنایت به:

اولاً: نسبت نامتعادل بین ظرفیت سیاسی گروه‌های حاضر در عرصه رقابت و سهم هر یک در ساختارهای قدرت؛

ثانیاً: تعدد و تکثر گروه‌های سهم خواه از قدرت و ظرفیت محدود نظام سیاسی برای مشارکت تمامی آنها؛

ثالثاً: دسترسی تمامی گروه‌های سیاسی ـ اعم از خرد و کلان ـ به برخی از ابزارهای مؤثر قدرت جهت اعمال فشار بر دیگر گروه‌ها؛

و بالاخره، فرهنگ سیاسی آسیب‌پذیر جامعه عراق؛ می‌توان چنین پیش‌بینی نمود که ترور در درون دولت به منظور حذف برخی از رقبا و افزایش سهم سیاسی سایرین، رخ خواهد نمود و بر این اساس، سیاست و حکومت عراق شاهد وقوع چنین ترورهایی خواهد بود.(۴۱)

۳. ترور توسط دولت

این شکل ترور دلالت به اقدامات نهادینه‌شده و عمده‌ای دارد که در قالب استراتژی «سرکوب»، توسط رژیم بعثی در عراق به اجرا گذاشته شده بود. از حیث تاریخی مهم‌ترین گونه‌های این نوع ترورها عبارتند از: ترورهای معطوف به اپوزیسیون در داخل و ترورهای معطوف به اپوزیسیون در خارج که از سابقه بالایی نزد رژیم بعثی برخوردار بوده‌اند. اگرچه سقوط رژیم صدام، زمینه وقوع چنین ترورهایی را به شدت کاهش داده است، اما چنان‌که «باری روبین» اظهار داشته، تبعات این گونه از ترورها می‌تواند در فاصله زمانی بعد از رژیم بعثی نیز مشاهده گردد. به‌زعم وی برخورد با «تروریسم دولتی» متضمن ریسک بالایی می‌باشد؛ چرا که کانون‌ها، سازمان‌ها و یا گروه‌های وابسته و فعال این گونه از تروریسم که به‌صورت مخفیانه با «دولت حامی ترور» همکاری می‌نمایند، معمولاً از تعرض به دور می‌مانند و در صورت هدف

قرارگرفتن «دولت حامی»، امکان و فرصت آن را می‌یابند تا به‌صورت نیمه مستقل به فعالیت خود ادامه دهند.[۴۲] نتیجه این امر قوت یافتن احتمال وقوع رخدادهای تروریستی از سوی گروه‌های وابسته به رژیم بعثی در داخل ـ و حتی خارج ـ عراق می‌باشد. احتمالی که ذهن بسیاری از تحلیل‌گران و سیاستمداران را در جریان حمله به عراق به خود معطوف داشته بود؛ تا آنجا که «جان کری» آن را به مثابه موضوعی خطرساز ارزیابی می‌نماید که از سوی دولت بوش در حمله به عراق نادیده انگاشته شده و قابلیت فعال شدن و ایراد آسیب به نیروها و منافع آمریکا را به میزان زیادی دارا است.[۴۳]

گذشته از احتمال مذکور، تحلیل‌گرانی چون «پولاک» بر این اعتقادند که «تروریسم دولتی» نه موضوعی مربوط به گذشته عراق بلکه پدیده‌ای محتمل در آینده عراق نیز به شمار می‌آید. از این منظر سیاست‌های مبتنی بر ایجاد دموکراسی در عراق بنا به دلایل عمومی که در سطح خاورمیانه مصداق دارد، در نهایت ناکام مانده و به شکست می‌انجامد. نتیجه این شکست گرایش شدید مردم، احزاب، سازمان‌ها و دستجات مختلف به الگوی حکومتی اقتدارگرا می‌باشد که پاسخی جز تأسیس یک دیکتاتوری تازه به شکل وابسته به نیروهای خارجی نخواهد یافت. بر این اساس دیکتاتوری جدید بنا به نیاز و ماهیتش لاجرم به فعالیت‌های تروریستی در داخل و منطقه روی خواهد آورد و تجربه رژیم بعثی به شکل و گونه‌ای تازه تکرار خواهد شد. به همین دلیل است که ایشان هرگونه تلاش و پرداخت هزینه‌ای را با هدف براندازی تروریسم دولتی در عراق، امری عبث ارزیابی می‌نماید که در نهایت نتیجه قابل قبولی نخواهد داشت.[۴۴]

مدار چهارم

مطابق تعریف ارایه شده از تهدیدات نامتقارن در «همایش چهار سالانه بازنگری دفاعی»[۱] که در سال ۱۹۹۷ برگزار گردید، هر عاملی که بر آسیب‌پذیری‌های ناآگاهانه جامعه

1. Quadrennial Defense Review (QDR)

آمریکا استوار باشد و از سوی دیگر، بازیگران متوجه منافع این کشور گردند؛ به مانند یک تهدید جدی تلقی شده که لازم می‌آید با آن برخورد شود.(۴۵) از این منظر فعالیت‌های شبکه‌ای بدلیل توسعه فزاینده کنترل رایانه‌ای مدیریت شهری در آمریکا، بستر مناسبی را برای گروه‌های معارض و مخالف پدید می‌آورد تا بتوانند از این طریق لطمات جبران ناپذیری (همانند رخداد ۱۱ سپتامبر) را بر آمریکا وارد سازند. اگرچه این گونه از تروریسم که از آن به تروریسم شبکه‌ای یاد می‌شود، نزد دولتمردان آمریکایی بسیار مورد توجه بوده و از تهدیدات نامتقارن به عنوان «تهدیدات با هزینه بالا» یاد می‌شود؛ اما باتوجه به ظرفیت و پتانسیل‌های بالقوه و بالفعل جامعه عراق و تجربه گذشته، احتمال تکوین و وقوع این گونه تهدیدات در عراق برضد آمریکا ضعیف تخمین زده می‌شود. دلیل این امر نیز آن است که به دلیل تحریم‌های اعمال شده بر عراق، بسته بودن فضای داخلی در ذیل حکومت صدام حسین، اشتغال خاطر شدید دولتمردان عراق به مخاطرات منطقه‌ای همانند جنگ با جمهوری اسلامی ایران و یا حمله به کویت، اصولاً زیرساخت‌های مورد نیاز برای کسب مهارت در این حوزه فراهم نیامده و عراق در ارزیابی عمومی به عمل آمده از سوی موسسه مطالعاتی رند، جزو کشورهای فقیر و ضعیف منطقه از این حیث به شمار می‌آید. به‌عبارت دیگر جامعه عراق از انقلاب اطلاعاتی و فناوری که در این زمینه به وقوع پیوسته، عقب مانده است و لذا ظرفیت بومی آن برای ورود به این حوزه از فعالیت‌های تروریستی اندک می‌باشد.(۴۶) البته اگر تلقی عام از «تروریسم شبکه‌ای» را بپذیریم که «ماتئو وران»[1] و «ویلیام هاچینسن»[2] ارایه داده‌اند ـ به معنای کاربرد ابزارهای نوین ارتباطی در طرح و برنامه‌های تروریستی ـ در آن صورت با چند سطح از عملیات تروریستی در قلمرو شبکه روبرو می‌باشیم که عبارتند از:

سطح یک: حضور اندک؛ در حد طراحی وب سایت‌هایی که جنبه تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی دارند.

سطح دو: حضور متوسط؛ در حد استفاده محدود از امکانات اینترنتی برای طراحی و

1. Matthew Warren
2. William hutchinson

اجرای طرح‌های تروریستی؛ همانند استفاده از فهرست‌های پستی.

سطح سه: حضور فعال؛ در حد کاربرد تخصصی امکانات اینترنتی همانند طراحی شبکه‌های ارتباطی بین هواداران وجذب کمک‌ها و یا طراحی وب سایت‌های حاوی فایل‌های چندرسانه‌ای.

سطح چهار: حضور موثر؛ که کاربرد توان‌مندی شبکه در سطح جنگ اطلاعات را در برمی‌گیرد.

سطح پنج: حضور حرفه‌ای؛ که ماهیت و شکلی شبکه‌ای دارند و جنگ اطلاعات (نه به شکل محدود سطح چهار) بلکه به‌صورت پیشرفته و به روز آن، از سوی این گروه‌ها مدیریت و طراحی می‌شود.

سطح شش: حضور کامل؛ که در آنها سازمان فیزیکی به معنای متعارف در سطوح پنجگانه بالا معنا و مفهوم تحصلی ندارد و لذا مصداق کامل تروریسم شبکه‌ای می‌باشند.

با این تقسیم‌بندی، عمده توان‌مندی گروه‌های مقاومت و یا معارض بومی در عراق، در حد سطح یک و دو از تروریسم شبکه‌ای قرار دارند که اگرچه برای منافع ملی آمریکا خطرساز هستند، اما غیرقابل کنترل و مهار تصور نمی‌شوند.[۴۷]

چهره دوم تروریسم

گذر از «ضدتروریسم» به «پادتروریسم»

چنان‌که «جیمز دردریان» بیان داشته بین سیاست‌های «ضدتروریستی»[۱] با سیاست‌های «پادتروریستی»[۲] یک تفاوت بنیادین وجود دارد که ناظر بر اهداف غایی آن دو می‌باشد. اگرچه هر دو سیاست به دنبال نفی تروریسم می‌باشند، اما سیاست نخست ازطریق کاربرد منابع قدرت برای نیل به هدف «نفی تروریسم» تلاش می‌کند و سیاست دوم، از طریق ارایه یک «جایگزین» برای آن. بر این اساس «پادتروریسم» ضرورتاً به تولید پدیده‌هایی جایگزین برای «تروریسم»

1. Antiterrorism
2. Counter terrorism

منتهی می‌شود که «ضدتروریسم» معنا و مفهوم ندارد.[(۴۸)]

براین اساس تحولات عراق زمینه مساعدی را فراهم می‌سازد تا با هدف «نفی تروریسم» گونه جدیدی از تروریسم تحت اصول، «پاد تروریستی» دولت بوش[(۴۹)] ظاهر شود که نگارنده از آن به چهره دوم تروریسم در عراق یاد نموده است. بهترین ویژگی‌های این تروریسم که از دو حوزه عراق و افغانستان شکل گرفته می‌تواند بر امنیت و ثبات جهانی تأثیرگذار باشد، عبارتنداز:

۱. اقدامی فرا دموکراتیک: «فلیپ ای. توماس»[۱] ضمن بررسی ابعاد حقوقی برنامه ضدتروریستی ایالات متحده آمریکا و تحلیل مواد قانون موسوم به «پاترویت» به آنجا می‌رسد که دولت آمریکا در مقام واکنش به تروریسم خود را محق می‌داند تا به اقداماتی دست یازد که با روح حاکم بر لیبرال دموکراسی همخوانی ندارد. اعطای حق ویژه به وزیر خارجه جهت اطلاق عنوان تروریسم به هر گروه داخلی و خارجی، توسعه حوزه پی‌گرد و تجسس، تصویب حق اقدام پیشگیرانه مبتنی بر شواهد و مدارک اولیه، تفکیک بین دو مرحله جمع‌آوری برای اقدامات کیفری با جمع‌آوری اطلاعات و در نتیجه اجازه حق موسع جمع‌آوری اطلاعات به طرق گوناگون به دولت فارغ از ضوابط حقوقی سابق، حق بازداشت اتباع غیرآمریکایی ولو اینکه مرتکب هیچ جرمی نشده باشند آن هم برای مدت نامعلومی و غیره از جمله اصولی هستند که توماس را به آنجا رهنمون می‌شود تا «سیاست ضد تروریستی آمریکا» را پدیده‌ای فرادموکراتیک ارزیابی نماید.[(۵۰)]

۲. اقدامی فرا حقوقی: بزرگ نمایی به عمل آمده درخصوص تبعات ناشی از تروریسم معاصر و توسعه توان‌مندی‌های آن، در نهایت دولت آمریکا را به آنجا رهنمون می‌شود تا ریسک ناشی از اثبات تروریست بودن سایر بازیگران را به بهانه اهمیت فزاینده عامل «زمان» نپذیرفته و در نتیجه از حق «برخورد قبل از اثبات در مراجع حقوقی ذی‌صلاح» سخن بگویند. «جفری رکورد»[۲] با مطالعه موردی تحولات عراق در نهایت چنین نتیجه می‌گیرد که: دکترین ضدتروریستی جرج بوش اگرچه با پیدا نشدن سلاح‌های کشتارجمعی در عراق تضعیف گردید،

1. Philip A. Thomas
2. Jeffrey Record

اما همچنان معتبر است؛ چرا که اغراض تروریستی صدام حسین باتوجه به سابقه و پیشینه عملکرد او، از حیث سیاسی اثبات شده بوده و لذا «نبود ضدام» از «بود صدام» برای امنیت ملی آمریکا، مفیدتر ارزیابی می‌شود.(۵۱)

استدلال‌هایی از این قبیل مؤید این مدعا هستند که عملکرد دولت بوش در حال پدید آوردن گونه‌ای از تروریسم می‌باشد که به دلیل بهره‌مندی از منابع قدرت سخت‌افزاری، دلیلی به توجیهات حقوقی نرم‌افزارانه برای خود نمی‌بیند.

۳. اقدامی فرا مکانی: «رابرت کیوهن»[1] با تأمل در تجربه عملی آمریکا در عراق، چنین نتیجه‌گیری می‌نماید که: اراده جدیدی که معطوف به مبارزه با تروریسم شده است، حدود و ثغور موجود را معتبر نمی‌شمارد و در قالب حیطه اختیارات دولت‌ها ، سازمان‌ها و غیره به دنبال تأمین این هدف نیست. به همین دلیل است که به راحتی در صفحه شطرنج سیاست جهانی انتقال مکان داده و در پی تقویت این توان‌مندی است که بتواند به صورتی «فرامکانی» عمل نماید.(۵۲) به عبارت دیگر می‌توان این ویژگی را محصول پیوند تروریسم سنتی با تروریسم شبکه‌ای قلمداد کرد، که طی آن ترور فیزیکی با خصلتی شبکه‌ای (فرامکانی) عمل می‌نماید. به همین دلیل است که «ریچارد هاس» اقدامات موسوم به ضدتروریسم دولت بوش را از آن حیث که مشابهت تمام با «مداخله در دیگر کشورها» و «تجاوز» دارد، نقد کرده؛ آن را عاملی در راستای توسعه تروریسم تا نفی آن ارزیابی می‌کند.(۵۳)

۴. اقدامی فرا دیپلماتیک: اگر جوهره دیپلماسی را تلاشی برای رسیدن به گزینه‌های میانی که تأمین‌کننده منافع نسبی طرفین باشد، بدانیم؛ در آن صورت می‌توان چنین اظهار داشت که تروریسم آمریکایی به‌طور مشخص از این قاعده مستثنی است. چراکه به تعبیر «کن بوث»[2] و «تیم‌دان»[3] تروریسم جدید خود را براساس «حق» و «عدالت» و دیگران را عین «شرارت» و «غیرقابل رستگاری» می‌داند. به همین دلیل است که راهکارهای حقوقی را از قبیل آنچه اتحادیه

1. Robert Keohane
2. Ken Booth
3. Tim Dunne

اروپا پیشنهاد می‌نماید، نه تنها کارآمد نمی‌داند بلکه عبث و در راستای تقویت جریان‌های تروریستی متعارف ارزیابی می‌کند.(۵۴) نتیجه وجود چنین نگرشی است که تروریسم آمریکایی را در حوزه «قدرت» تا «دیپلماسی» قرار می‌دهد و آن را از گونه‌های پیشین که با اهداف سیاسی تعریف شده و بعضاً در قالب راهکارهای دیپلماتیک یا حقوقی حل و فصل می‌شوند، خارج می‌سازد.

۵. اقدامی فرا اخلاقی: ویژگی‌های چهارگانه بالا طراحان این گونه از تروریسم را به آنجا می‌رساند که «برخورد با تروریسم» را به مثابه یک هدف مطلق ارزیابی کرده و لذا انجام هرگونه عملی را مجاز و ممکن می‌دانند. «بروس جنتلسون»[1] توجیه این امر را براساس اصول واقع‌گرایی انجام داده و معتقد است که: تجربه نشان داده که هرگونه تسامح در برابر کانون‌های خطرساز ـ ولو به‌صورت اندک و ابتدایی ـ می‌تواند لطمات جبران ناپذیری را به دنبال داشته باشد. بنابراین اگر حتی به قیمت فداکردن برخی از هنجارها، خطرات از میان برداشته شوند، در آن صورت ـ و در آینده ـ التهاب ناشی از عدم رعایت اخلاقیات کاهش یافته و نتایج حاصله این نقیص را جبران می‌نمایند.(۵۵) ارایه گزارش نظرسنجی‌ها حکایت از آن دارد که حمایت‌های مردمی از اقدامات سرکوب‌گرایانه سربازان آمریکایی در عراق، پس از یک دوره کوتاه به دلیل وقوع رخدادهایی چون زندان ابوغریب، کاهش یافته و همین امر این گروه از تحلیل‌گران را به عدم التزام به اخلاقیات و تعقیب اهداف عینی رهنمون شده است. تحلیل‌گران دیگری چون «باری بوزان»[2] نیز براساس ضرورت‌های امنیتی و اصل «هزینه فایده» چنین ایده‌ایی را تأیید نموده و به آنجا می‌رسند که ترس از تلفات سنگین این گونه از اقدامات تروریستی، مجوزی است برای دولت آمریکا که نه تنها دولت‌ها بلکه حتی ملت‌ها را هدف قرار دهد و در ورای اصول متعارف «عدم برخورد نظامی با مردم غیرنظامی» عمل نماید.(۵۶)

1. Bruce Jentlson
2. Barry Buzan

نتیجه گیری

«آمریکا.... تا زمان نیل به اهدافی که ماهیتاً سیاسی هستند، مصرانه به استفاده حساب شده ازخشونت ادامه خواهد داد. این کار از لحاظ فنی تروریسم به شمار می‌رود.»(۵۷)

اگرچه ادعای نوام چامسکی[1] در خور توجه می‌نماید، اما چنین به نظر می‌رسد که درخصوص ماهیت «تروریسم آمریکایی» ما نیازمند آن هستیم که بیشتر به تحلیل و شناسایی ابعاد و وجوه ممیز آن از سایر گونه‌های موجود بپردازیم. تحلیل ماهوی گونه‌های مختلف تروریسم در جهان معاصر حکایت از آن دارد که مدار پنجمی در اقدامات تروریستی شکل گرفته که میان مبانی نظری آن در اندیشه‌های نئومحافظه‌کاران آمریکایی قرار دارد و از سوی استراتژیست‌های قایل به «برخورد پیشگیرانه» توصیه و تأیید می‌شود. این گونه از تروریسم که با ادعای «نفی تروریسم» متولد شده، در واقع خود به دلیل عدم پایبندی به اصول قانونی، دیپلماتیک، هنجاری و اخلاقی تبدیل به جریانی تروریستی شده که به نظر می‌رسد بیشترین تأثیرات را بر روی نظم جهانی در قرن ۲۱ به جای خواهد گذارد. در واقع از جمله کانون‌های چالش‌برانگیز نظم نوین جهانی، منازعه‌ای است که بین گونه‌های سنتی تروریسم (مدارات اول و دوم) و گونه نوین آن (مدارات سوم و چهارم) از یکسو و گونه آمریکایی آن (مدار پنجم) رخ داده است. نتیجه این منازعه می‌تواند تأثیر بسزایی در تحولات آتی نظام بین‌الملل به جای گذارد و عراق از آن حیث که عرصه این برخورد می‌باشد، نقشی مهم و تاریخی یافته است.

1. Noam Chomsky

منابع

۱. جیمز دردریان، «گفتمان تروریستی: نشانه‌ها، دولت‌ها و نظام‌های خشونت سیاسی جهانی»، در: **تروریسم: تاریخ، جامعه‌شناسی، گفتمان، حقوق**، علیرضا طیب (گردآوری و ویرایش)، (تهران: نشر نی)، ص ۶۶.

2. See David Frum & Richard Perle, ***An End to Evil: How to Win the War on Terror***, (New York: Random House, 2003).

۳. نک. استوارت آ. کلگ، **چارچوب‌های قدرت**، مصطفی یونسی، (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۹)، به‌ویژه صص ۶-۷۱.

۴. **همان**، صص ۵ - ۳۱۳.

۵. به منظور مطالعه درخصوص تعاریف و تلقی‌های متعدد و مختلف تروریسم ر.ک

- Tre Bjorgo (Ed.), ***Roots Causes of Terrorism***, (Routledge, 2005), Pippa Norris, ***Framing Terrorism***, (USA: Harward U.P., 2005); David Rapoport, ***Terrorism***, (Routledge, 2005).

6. See G. K. Zollschan & W. Hirsch (Eds.), ***Explortions in Social Chang***, (London: Routledge & Kegan Paul, 1964).

7. See Paul Gilbert, ***New Terror, New Wars***, (Edinburg: E. U. P., 2003), esp. chap. 1.

8. ***Ibid.***, als: Nick Fotion, "The Burdens of Terrorism", in: ***Terrorism: The Philosophical Issues***, edited by: Igor Primoratz (Palgrave: 2004), pp. 45-54.

9. See Uwe Steinhoff, "How can Terrorism be Justified?", in ***Terrorism, Op. Cit.***, pp. 97-110.

10 Igor Primoratz, "State Terrorism and Counter - Terrorism" in ***Terrorism, Op. Cit.***, p. 117.

۱۱. ر.ک عبدالناصر حریز، ***النظام السیاسی الارهابی الاسرائیلی***، (مکتبه مدبولی، ۱۹۹۷)؛ حسین الطنطاوی، ***الصهیونیه و العنف***، (القاهره: مطبوعات الشعب، ۱۹۷۴)؛ محمد کمال الدسوقی، ***الصهیونیه و النازیه***، (القاهره: دارالمعارف، ۱۹۶۸).

12. See Michele Zanini & Sean J. A. Edwards, "The Networking of Terror in the Information Age", in ***Countering The New Terrorism***, (RAND, 1999).

۱۳. جان ایکنبری، ***تنها ابرقدرت: هژمونی آمریکا در قرن ۲۱***، عظیم فضلی پور، (تهران: موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۲)، ص ۲۷.

۱۴. به منظور آشنایی با چهره‌های سه‌گانه قدرت ر.ک.استیون لوکس (ویراستار)، **قدرت؛ فرانسانی یا شر شیطانی**، فرهنگ رجایی، (تهران: پژوهشگاه علوم انسانی، ۱۳۷۰).

۱۵. هنری کیسینجر، ***دیپلماسی آمریکا در قرن ۲۱***، ابوالقاسم راه‌چمنی، (تهران: موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۱)، صص ۱۳ - ۱۱.

۱۶. کمیسیون تدوین استراتژی امنیت ملی آمریکا، ***استراتژی امنیت ملی آمریکا در قرن ۲۱***، جلال دهمشگی و دیگران، (تهران: موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران: ۱۳۸۰)، صص ۱۸-۱۵.

۱۷. در این ارتباط «چارلز لوکهارت» ایده استثناگرایی در سیاست خارجی آمریکا را طراحی و عرضه داشته است. به‌زعم وی موقعیت و قدرت آمریکا در نظام بین‌المللی جدید، اقتضای وضع احکام تازه‌ای را دارد که مطابق منطق عدالت متعارف، نمی‌توان از یکسانی کلیه بازیگران در قبال آنها سخن گفت. بلکه بالعکس، عدالت در این موارد به وضع حقوق ویژه و خاص برای برخی از قدرت‌ها دلالت دارد. ر.ک.

- Charles Lockhart, ***The Roots of American Exceptionalism***, (Palgrave - Macmillan, 2003).

18. James Bovard, ***Terrorism and Tyranny***, (Palgrave - Mcmillan, 2003), pp. 106-9.

19. ***Ibid.***, pp. 207-24.

20. See Igore Primoratz, ***Justifying Legal Punishment***, Aherst, (NY: Humanity Books, 1997), esp. chap. 2-3.

21. See Walter Lagueur (Ed.), ***The Terrorism Reader***, (New York: New American Library, 1978).

22. See The Atlantic Council of the United State, ***Thinking Beyond the statment in US, Iranian Relations***, Vol. 11, July 2001.

23. See Edward Said, "The Essential Terrorist", in ***Blaming The victim***, Edited by: Edward Said and Ch. Hitchens (London: Verso, 1988).

24. See Michael Walzer, ***Just and UN Just Wars***, (New York: Basic Books, 2000).

25. See Burton M. Leiser (Ed.), ***Values in Conflict***, (New York: Macmillan, 1981), Article: Violence and Terrorism.

۲۶. آن. تالبوت، «الحکومه الامریکیه متورطه فی شرقه مدبره لکنوز الفینه العراقیه»، فی: ***العراق: الغزو، الاحتلال، المقاومه؛ شهادات من خارج الوطن العربی***، (بیروت: مرکز دراسات الوحده العربیه، ۲۰۰۳)، صص۳-۳۲.

27. See M. Crahan, I. Goering & Thomas Weiss, ***Wars on Terrorism and Iraq***, (Routledge, 2004).

28. Paul Sullivan, "***Sistani, Sadar & the Shia***", Available: http://www.hun.us/articles/4975.htm.1.

29. See Anthony H. Cordesman, ***The Post Conflict: Lessons of Iraq and Afganistan***, Conter Strategic & International Studies, May 19, 2004.

30. See Daniel Bayman, "Should Hezbollah be Next?", ***Foreign Affairs***, Vol 82, No. 6, 2003.

31. See Geoffrey Kemp, ***Postwar Iraq; Geopolitical Challenges & Reconstruction***, Available: http://www. Nixoncenter. Org/ publications / commentary / cairncreoos - lecture. pdf.

۳۲. دانیل بیمان، «آیا حزب‌الله هدف بعدی خواهد بود؟»، خدیجه حیدری، ***گزارش راهبردی شماره ۱۳۱۱۰۲***، (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳)، ص ۱۱.

33. See Daniel Bayman & John Wise, ***The Persian Gulf in the Coming Decade; Trends, Threats & Opportunities***, (RAND, 2002), esp. pp. 28-34.

۳۴. آنتونی کردزمن، «درس‌های پس از جنگ در عراق و افغانستان»، محمود یزدان‌فام، ***گزارش راهبردی شماره ۱۲۱۱۰۴***، (تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی) ، صص ۸ ـ ۲۶.

35. See Mohammad Ayoob, "State Making, State Breaking and State Failure: in ***Turbulant Peace: Challenges of Managing International Conflicts***, Edited by: Chester A. Crocker & et. al., (United States Institute of Peace Press: 2001), chap. 9.

۳۶. در این خصوص ر.ک سعید میرترابی، چشم‌انداز سیاست ملت‌سازی آمریکا در خاورمیانه، ***گزارش راهبردی شماره ۱۲۱۱۱۶***، (پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳)، همچنین:

- Rachel Bronson, "Reconstructing the Middle East", ***Brown Journal of World Affairs***, Summer/Fall (2003), Vol. X, Issue; Francis Fukuyama, ***Nations Building***, The Atlantic Montly, Jan. Feb. (2004), Vol. 203, No. 1.

37. Burton M. Leiser, "The Catastrophe of September 11 and its Affermath", in ***Terrorism, OP.Cit.***, pp. 200-2.

38. See ***Washington Post***, May 11 (2003); ***Washington Post***, May 18 (2003); ***Reuters News Service***, May 14 (2003).

۳۹. این موضوع را «فوکویاما» در تحلیل «تاریخی» واقعه ۱۱ سپتامبر با نگاه به سرنوشت تاریخی خاورمیانه مورد توجه قرار داده است. ر.ک فرانسیس فوکویاما، تاریخ و ۱۱ سپتامبر، محمدحسین باقری، ***گزارش تحقیقاتی، شماره ۲۴۷۱۶۴***، (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳).

40. See Grant Wardlaw, ***Political Terrorism***, (Cambridge, C.U.P., 1982), pp. 8-15.

41. See ***Wars on Terrorism and Iraq***, ***Op. Cit.***

۴۲. باری روبین، «نگاه آمریکایی به خاورمیانه»، محمدعلی قاسمی، ***گزارش راهبردی شماره ۱۲۱۴***، (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی)، صص ۱۱ - ۴.

۴۳. حسن حسینی، ***راه سوم؛ راهبرد امنیت ملی و سیاست خارجی جان کری***، (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳)، صص ۵ - ۵۳.

44. See K. Pullack & D. Bayman, "Democracy in Iraq", ***Washington Quarterly***, Summer (2003).

45. See Bruce W. Bennet, "New Challenges, New Tools for Defence Decisionmaking", in ***Responding to a Symetric Threats***, (RAND, 2003), chp. 2.

46. John Alterman, ***The Future Security Environment in the Middle East***, Available: http://www.rand.org in Information Revolation and the Middle East, 2004, chap. 7.

47. See Matthew Warren & William Hutchinson, "Cyberterrorism and the Contemporary Corporation", in ***Information Security Mangement***, Edited by: Gurpreet Dhillon (London: IGP, 2001), chp. 5.

۴۸. به منظور مطالعه دیدگاه «دردریان» در ارتباط با تفاوت «ضدتروریسم و یا تروریسم ر.ک. جیمز دردریان، گفتمان تروریستی: نشانه‌ها، دولت‌ها و نظام خشونت سیاسی جهانی، وحید بزرگی، در: **تروریسم**، پیشین، ص ۱۱۰.

۴۹. مستندات مربوط به نگرش «پاد تروریستی آمریکا» را در مقدمه اثر زیر ببینید:

Patterns of Global Terrorism, U. S., Department of State Publications, 1989.

50. See Philip A Thomas, "Legislative responses to Terrorism", in ***Beyond September 11: An Antology of Dissent***, Edited by: Phil Scraton (London: Pluto Press, 2002).

۵۱. جفری رکورد، دکترین بوش و معضل عراق، احسان موحدیان، ***گزارش راهبردی شماره ۱۲۱۶۳***، (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳)، صص ۱۲ - ۸.

52. Robert O. Keohane, "The Public Delegitimation of Terrorism and Coalition Politics", in ***World in Collision***, Edited by: Ken Booth & Time Dunne (Palgrave, 2002), chp. 12.

۵۳. ریچارد هاس، استفاده از زور، مترجم: ناشر، ***گزارش راهبردی شماره ۱۵۱۹۶***، (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ، ۱۳۸۳)، صص ۱۲ - ۱۱.

54. Ken Booth & Tim Danne, ***World in Collision***, Op. Cit., Introduction.

55. See Bruce Jentlson, "Preventive Statecraft", in ***Turbulent Peace***, Op. Cit., chap. 15.

56. See Barry Buzan, "Who May Bomb?", in ***World in Collision***, Op. Cit., chap. 7.

۵۷. نوام چامسکی، تروریست‌های جهانی چه کسانی هستند؟، مجتبی طاهری، ***گزارش راهبردی شماره ۱۳۱۱۲۲۲***، (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳)، ص ۱۳.

نقش گروه‌های قومی در شکل‌دهی به نظام سیاسی عراق، با تأکید بر نقش کُردها

مجتبی مقصودی[1]

با سقوط دولت صدام حسین، آینده نظام سیاسی عراق از جمله مباحث و موضوعات جدی مورد بحث و بررسی در بسیاری از محافل سیاسی و علمی دانشگاهی در سطح جهان است و به‌نظر می رسد تا استقرار کامل نظام سیاسی جدید این کشور، این مناظرات ادامه یابد.

در شکل‌گیری نظام سیاسی عراق، در شرایط حساس کنونی، طیف وسیعی از نیروهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در سطح داخلی و خارجی و در حد و اندازه‌های مختلف ایفای نقش می‌نماید. باتوجه به تنوع و تکثر اجتماعی ـ قومی و مذهبی در این کشور، یکی از نیروهای مهم داخلی تأثیرگذار بر روند شکل‌دهی به نظام سیاسی جدید عراق، گروه‌های قومی، به‌ویژه کردها هستند.

این مقاله به دنبال پاسخ به این پرسش کلیدی است که؛ در شکل‌دهی به نظام سیاسی جدید عراق، گروه‌های قومی به‌ویژه کُردها چه نقشی ایفا می‌نمایند و زمینه‌های مساعد داخلی و خارجی این تأثیرگذاری کدام است؟ در پاسخ به این پرسش، فرضیه مشخص این مقاله عبارت است از: آنکه متأثر از فضای حمایتی و چترگونه ساختار نظام بین‌الملل و به‌ویژه آمریکا، برای اولین بار کردها از بیشترین فرصت‌ها و امکانات برای تأثیرگذاری بر ساختار نظام سیاسی جدید عراق برخوردارند و این نقش و تأثیر در درجه اول معطوف به استقرار نظام فدرالیستی است.

---

۱. دکتر مجتبی مقصودی استادیار دانشکده علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز و پژوهشگر مسائل قومی است.

باتوجه به اهمیت نوع نظام سیاسی آینده عراق و وضعیت گروه‌های قومی، به‌خصوص کُردها در ساختار قدرت سیاسی این کشور برای جمهوری اسلامی ایران، تلاش خواهد شد تا وجوه مختلف این تأثیر و تأثر در سازمان و ساختار اداره کشور مورد دقت‌نظر قرار گیرد.

چارچوب مفهومی ـ نظری

اقوام و ناسیونالیسم قومی[1]

در حالی که قوم و هویت قومی با دو عنصر مهم یعنی؛ «شناسه های فرهنگی» نظیر زبان، پیشینه تاریخی، مذهب، اسطوره، سمبل‌ها، آداب و رسوم مشترک و «تعامل اجتماعی» درون‌قومی و بین‌قومی مورد تعریف قرار می‌گیرد،(۱) ناسیونالیسم قومی گونه‌ای معماری سیاسی ـ فرهنگی بر اساس قومیت است که بر حق تعیین سرنوشت قومی پای می‌فشارد. ناسیونالیسم قومی با درون‌فهمی‌ها و برون‌فهمی‌های قومی ـ اجتماعی در کنار شناسایی منابع کمیاب نظیر؛ قدرت، ثروت و حیثیت، در سطح ملی به دنبال تأثیرگذاری جدّی در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی است.(۲) بدین لحاظ ناسیونالیسم قومی از ابزارها و اهرم‌های گوناگون و متنوعی بهره می‌جوید. در این عرصه ناسیونالیسم قومی برای تحقق اهداف خود گاه از ابزارهای مسالمت‌آمیز فرهنگی و تفاهمی و گاه از ابزارهای خشونت‌آمیز فیزیکی و تقابلی سود جسته و برتری‌جویی‌های هویتی، قوم‌مداری‌های افراطی و تفاخرهای فرهنگی را دست‌مایه تحول خواهی‌های خشونت‌بار سیاسی ـ اجتماعی و فرهنگی قرار می‌دهد.(۳)

نظام سیاسی[2]

هر نظام سیاسی به‌مثابه شکل اساسی دولت شامل مجموعه‌ای از ساختارها و نهادها و گروه‌هایی است که در تعامل با یکدیگر و با دیگر نظام‌های سیاسی، می‌کوشد تا با تخصیص و اولویت‌بندی ارزش‌ها، ضمن سازماندهی همیشگی و روزآمد مناسبات خود با جامعه، نهادها و

1. Ethno Nationalism
2. Political System

اجزای مختلف آن، اهداف کلی دولت ملی را در عرصه های داخلی و خارجی برآورده سازد. بدین‌ترتیب در توصیف و تبیین نظام های سیاسی باید توأماً به اجزا و مؤلفه‌های شکل‌دهنده آن شامل عناصر عینی و ذهنی، داخلی و خارجی توجه داشت. برجستگی، میزان و سرعت تأثیر هر یک از عناصر مذکور در شکل‌دهی به نظام سیاسی ارتباط وثیقی با شرایط زمانی و موقعیت مکانی آن کشور، ساختار نظام بین‌المللی و همسایگان دارد.

در گونه‌شناسی گروه‌ها، نهادها و ساختارهای داخلی تشکیل‌دهنده نظام سیاسی و تخصیص ارزش‌ها به دوگونه گروه‌ها، نهادها و ساختارها می‌توان اشاره کرد. در حالی‌که قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه، دستگاه‌های نظامی، انتظامی و امنیتی و نیز قوانین اساسی و موضوعه در زمره نهادها و ساختارهای حکومتی تشکیل‌دهنده نظام سیاسی محسوب می‌شوند که ارزش‌های کمیاب ملی را تخصیص زده و اولویت می‌بخشند، نهادهای مدنی، گروه‌های ذی‌نفوذ، احزاب سیاسی، مطبوعات، اتحادیه های کارگری، سندیکاهای کارفرمایان، سازمان‌های ملی و گروه‌های قومی در زمره تشکل‌های غیرحکومتی محسوب می‌شوند که به سهم خود در فرایند شکل‌دهی به نظام سیاسی و تخصیص و اولویت‌بندی ارزش‌ها مؤثرند.(۴)

فدرالیسم[1]

در گونه‌شناسی دولت‌ها، فدرالیسم به‌عنوان یکی از انواع نظام های سیاسی- حکومتی جهان معاصر که به وجهی عدم تمرکز سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اداری را در محور سازوکارهای خود قرار داده است شناخته شده و جایگاه و شأن آن بیشتر در جوامع چندقومی معنی و مفهوم یافته است.

در نظام حکومتی فدرال علاوه بر تفکیک قوای سه‌گانه، اعمال قوا بین حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی و ولایتی و محلی تقسیم شده و در حد پیش بینی های قانونی، واحدهای محلی، در امور داخلی خود آزادند و می‌توانند امور مربوط به محل خود را متناسب با اوضاع و

1. Federalism

احوال و رسوم و شرایط محلی، انجام دهند. استقرار نظام فدرالیستی در ماهیت و محتوای خود مبتنی‌بر مجموعه مفروضاتی به شرح زیر است:

۱. وجود عنصر شناسایی: پذیرش تنوع و تکثر فرهنگی ـ قومی و سیاسی در جامعه در پرتو سیاست شناسایی[1] و نفی برتری‌جویی‌های قومی، فرهنگی و منطقه‌ای،

۲. اصل پذیرش داوطلبانه برای عضویت یا ورود داوطلبانه اعضا و واحدهای سیاسی خُرد به واحدی کلان و فراگیر به نام دولت فدرال و نیز به رسمیت شناختن ضمنی راه‌ها و چارچوب‌های دیگر حیات سیاسی ـ فرهنگی، در صورت بروز بن بست های سدید و شدید قانونی و غیرقانونی، یا به عبارت ساده‌تر، به رسمیت‌شناختن خروج، انفکاک، جداسازی و استقلال اعضا از ساختار فدرالی،

۳. پذیرش نقش گروه‌های قومی ـ فرهنگی در تخصیص ارزش‌های نظام سیاسی،

۴. افزایش مشارکت آحاد ملت تا پایین‌ترین سطوح جغرافیایی کشور در به رسمیت‌شناختن نقش و جایگاه نخبگان بومی و منطقه‌ای در اداره امور مناطق و نواحی کشور فدرال،

۵. به رسمیت شناختن مرزهای جغرافیایی گروه‌های قومی ـ فرهنگی به‌مثابه خطوط انفکاک گروه‌های قومی – فرهنگی،

۶. قانون‌مندی روابط براساس یک میثاق ملی فراگیر تحت عنوان قانون اساسی برمبنای نفع طرفین و به رسمیت شناختن حقوق، اختیارات و مشروعیت محلی ـ منطقه ای در حوزه‌های قانون‌گذاری، اجرایی، قضایی و اعمال سیاست‌های فرهنگی، به شکلی که هریک از ایالات دارای قانون اساسی و قوای سه‌گانه ایالتی باشند،

۷. وجود اصل تقسیم قدرت و تصمیم‌گیری بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی؛ مثلاً در حالی که دولت فدرال در زمینه تدوین قوانین مربوط به اتباع خارجی و مهاجرت، امورخارجه، حقوق شهروندان، دفاع از کشور، امور هواپیمایی، تأمین اجتماعی، امور پست و

1. Politics of Recognition

مخابرات، تابعیت و قوانین کیفری صلاحیت قانونگذاری دارد، دولت ایالتی صلاحیت قانونگذاری خویش را در امور مربوط به شهرداری‌ها، آموزش و پرورش، فرهنگ، رسانه‌های همگانی، قوانین مربوط به پلیس و نظم عمومی اعمال می‌نماید،

۸. جایگاه بینابینی حکومت فدرال: در چارچوب حق تعیین سرنوشت بر روی محور مختصات، حکومت‌های فدرال بین خودمختاری و استقلال کامل قرار می‌گیرند.(۵)

ملاحظات اصلی

نکته اول: «مسأله ملی»[1] و «حق تعیین سرنوشت»[2] از جمله مفاهیم مهم سیاسی است که از حدود یک‌صدسال قبل توسط مارکسیست‌ها و به‌ویژه لنین مطرح و وارد ادبیات سیاسی شده است.(۶) جدای از نقش و کارکردهای عادی نیروهای مختلف سیاسی ـ اجتماعی در فرایندهای سیاسی از جمله شرکت در انتخابات، انجام فعالیت‌های حزبی که ناظر بر مشارکت سیاسی آحاد ملت در تعیین سرنوشت خویش است، در چارچوب پاسخگویی به تقاضاها و مطالبات مشخص گروه‌های قومی، حق تعیین سرنوشت در اشکال سه‌گانه کسب استقلال، استقرار حکومت فدرال و خودمختاری قابل‌ملاحظه است.(۷) به‌طور مشخص، هیچ‌یک از اشکال سه‌گانه ثابت و دائمی فرض نشده و امکان ارتقا و یا تقلیل از فازی به فاز دیگر وجود دارد. از این زاویه برخی از صاحب‌نظران معتقدند؛ کسب خودمختاری و یا استقرار حکومت فدرال در موارد عدیده‌ای به‌مثابه ابزاری تاکتیکی برای هدف استراتژیک تجزیه‌طلبی، جداسازی و استقلال مورد استفاده رهبران قومی قرار می‌گیرد.(۸)

نکته دوم: تنوع، گوناگونی و کثرت فرهنگی، اجتماعی و سیاسی از مهم‌ترین ویژگی‌های جهان معاصر محسوب می‌شود. کم‌توجهی و یا بی‌توجهی به این تنوع و تکثر به‌خصوص در برخورد و نحوه رفتار با این پیچیدگی، آمیختگی و پلورالیسم فرهنگی موجب بروز بحران حتی در دموکراسی‌های نوین شده است.(۹) با زوال اندیشه تاریخی حاکمیت مطلق دولت‌ها در اثر

---

1. National Question

2. Right of Self-Determination

تحولات اخیر جهانی، تمایل روزافزونی در مطالعه اشکال حکومتی مبتنی‌بر عدم تمرکز، ازقبیل فدرالیسم پدید آمده است، به طوری که برخی نظریه‌پردازان تا بدان‌جا پیش رفته‌اند که از «انقلاب فدرالیسم» در اقصی نقاط جهان سخن می‌گویند و مدعی هستند که فدرالیسم مؤثرترین روش سازگاری و هماهنگی ناسیونالیسم‌های قومی ـ محلی درون کشورهای بزرگ در عصر جهانی‌شدن است.(۱۰)

نکته سوم: به‌رغم احصای طیف وسیع و متنوعی از بسترها، زمینه‌ها، عوامل و عناصر داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی در بررسی نحوه شکل‌گیری نظام‌های سیاسی، نکته حائز اهمیت در درک دقیق این مقوله، توجه و شناسایی عنصر یا عناصر «هژمون و مسلط» است. بدین لحاظ، اگرچه تحلیل چند علتی نحوه شکل‌گیری نظام سیاسی جدید عراق ارزشمند تلقی می‌شود ولی نباید خود موجب غفلت از توجه به نقش «عامل مسلط» گردد.

با چنین رویکردی، نقش غالب، اصلی و مسلط در شکل‌دهی به نظام سیاسی عراق از آن ایالات متحده آمریکا و متحدان این کشور به‌عنوان مهم‌ترین بازیگران ساختار نوین نظام بین‌الملل می باشد. این نقش هژمونیک به همراه گفتمان غالب در سطح جامعه بین‌الملل با مفاهیم نوینی چون؛ دمکراسی، حقوق بشر، حقوق اقلیت‌ها، مبارزه با تروریسم و بنیادگرایی فضای چترگونه و امنی برای تعامل و سهم خواهی گروه‌های مختلف قومی- مذهبی در کشور عراق فراهم آورده تا به نوبه خود در عرصه داخلی نقش مسلط را در شکل‌دهی به نظام سیاسی آینده عراق،تخصیص ارزش ها و اولویت‌بندی آن ایفا نماید. بازیگران منطقه‌ای نیز با پذیرش ضمنی، تلویحی و ناخواسته قواعد مذکور تلاش دارند تا ضمن جلوگیری از افراطی‌گری گروه‌های کُرد در استقرار نظام سیاسی جدید، خود نیز با بهره‌گیری از گروه‌های قومی- مذهبی، فنقش و تأثیر خود را بر نظام سیاسی آینده عراق برجای نهند.

بافت قومی ـ مذهبی جامعه عراق

پیچیدگی و تنوع در ترکیب و ساختار جمعیتی عراق شکاف‌های متراکم و متداخلی را در

ابعاد قومی و مذهبی در این کشور رقم زده است. در تقسیم‌بندی دینی- مذهبی، جامعه عراق از گروه‌های شیعه، سنّی، مسیحی، یزیدی، شبک و صائبی تشکیل شده است. به لحاظ قومی جامعه عراق ترکیبی از گروه‌های قومی کُرد، عرب و ترکمن است.

درکنار این تنوع، درهم تنیدگی و پیوندهای متداخل قومی ـ مذهبی به پیچیدگی اوضاع و احوال سیاسی و تشدید شکاف‌ها کمک کرده است. وجود کُردهای شیعه، سنی، یزیدی، مسیحی و یهودی؛ عرب‌های شیعه و سنّی؛ ترکمن‌های سنّی و شیعه باتوجه به استقرار کُردهای سنّی در شمال و شمال شرق، عرب‌های سنی در مرکز و غرب، عرب‌های شیعه در جنوب، ترکمن‌های سنّی در محدوده شمال شرق و شرق درهم‌آمیختگی مرزهای قومی را در عراق آشکار می‌سازد.

وضعیت گروه‌های قومی عراق[11]

گروه قومی	برآوردجمعیت	محل استقرار دیگر هم‌تباران قومی	مذهب	زبان
عرب‌ها	۱۶تا ۲۰ میلیون‌نفر	سرتاسر شمال آفریقا، خاورمیانه و ایران	۸۰ـ۶۵درصد شیعه ۳۰ـ۲۰درصد سنّی کمتر از ۵درصد مسیحی	عربی(با گویش عراقی
کُردها	۳/۶تا۴/۸ میلیون‌نفر	ترکیه،ایران، سوریه، ارمنستان، گرجستان و آذربایجان	اغلب سنّی و شیعه، اقلیتی یزیدی	کُردی
ترکمن‌ها	۳۰۰/۰۰۰ تا ۸۰۰/۰۰۰ نفر	ترکمنستان، ترکیه، ایران و آذربایجان	اغلب سنّی	آذری ایران و ترکیه
دیگر گروه‌های قومی	حدوداً ۱میلیون‌نفر	اغلب مسیحیان، ایرانیان و دیگرگروه‌های مستقر در خاورمیانه	حداقل ۵۰ درصد مسیحی،مابقی‌شیعه سنّی‌و دیگر مذاهب	اغلب عربی، تا حدودی فارسی و نیز دیگر زبان‌ها

در حال حاضر، از جمعیت ۲۴ میلیون نفری عراق حدود ۳/۶ تا ۴/۸ میلیون نفر یا به‌عبارت دیگر بین ۱۵ تا ۲۰ درصد جمعیت این کشور کُرد هستند. مساحت تقریبی کردستان عراق ۷۰/۰۰۰کیلومتر مربع یا برابر با ۱۶ درصد از کل مساحت ۴۳۷/۰۰۰کیلومتر مربعی عراق است. کُردهای عراق بیشتر در صفحات شمال و شمال شرقی هم مرز ایران، ترکیه و سوریه ساکن هستند؛ از ۱۸ استان عراق، کُردها در چهار استان سلیمانیه، اربیل، دهوک و کرکوک زندگی می‌کنند. این در حالی است که عرب‌ها ۷۰ الی ۷۵ درصد و ترکمن‌ها ۲ الی ۳ درصد ساختار جمعیتی این کشور را تشکیل می‌دهند.

از نظر مذهبی، سنّی‌ها حدود ۳۰ تا ۳۵ درصد، شیعیان ۶۰ تا ۶۵ درصد و آشوری‌ها، مسیحیان، یهودی‌ها، یزیدی‌ها، شبک‌ها و صائبی‌ها ۵ درصد جمعیت عراق را به خود اختصاص داده‌اند.[۱۲]

ویژگی‌های ساختاری نظام سیاسی قبلی عراق

الف) وجود تناقضات ساختاری در قانون اساسی، در قانون اساسی قبلی عراق رویکرد دوگانه‌ای نسبت به حقوق ملت قابل ملاحظه است. در حالی که در برخی از مواد قانون اساسی عراق، حقوق آحاد ملت و ازجمله گروه‌های مختلف زبانی و قومی مورد تأیید و تأکید قرار گرفته بود، در مواد دیگری از همان قانون اساسی، قانون‌گذاری در جهت فسخ و نفی حقوق ملت انجام شده بود. در قانون اساسی قبلی عراق به‌رغم نامگذاری نظام سیاسی کشور به «جمهوری دموکراتیک عراق» (ماده ۱)، به رسمیت شناخته‌شدن نقش و جایگاه مردم به‌عنوان منبع اقتدار، مشروعیت و قانون‌گذاری (ماده ۱) و ناسیونالیسم کُردی (ماده ۵)، نیز به رسمیت شناخته‌شدن زبان کُردی به‌عنوان زبان رسمی مناطق کُردنشین (ماده ۷)، پیش‌بینی سازمان‌دهی واحدهای اجرایی به صورت غیرمتمرکز (ماده ۸)، به رسمیت‌شناختن حقوق برابر همه شهروندان در برابر قانون و عدم اعمال تبعیض به واسطه تفاوت‌های زبانی، مذهبی و یا خاستگاه اجتماعی (ماده ۱۹) و تضمین آزادی تعلیم و تربیت (ماده ۲۷) که ناظر بر جایگاه قانونی حقوق ملت عراق

است، در مواد دیگری از جمله مواد ۱، ۳، ۵، ۹ و ۱۰ به صورت‌بندی نظام سیاسی عراق در قالب یک دولت عربی به مثابه بخشی از ملت عرب، استقرار حاکمیت یگانه، متمرکز و فراگیر پرداخته شده بود. مضافاً در فصل چهارم از قانون اساسی جمهوری دموکراتیک عراق و در پیکره‌بندی نهادهای این جمهوری از ماده ۳۷ تا ۴۵ و از مواد ۵۶ تا ۵۹ بدون کمترین توجهی به حقوق ملت به نقش بلامنازع و اقتدارگرایانه رئیس جمهور و شورای فرماندهی انقلاب پرداخته شده بود.[۱۳]

ب) پایه‌های قدرت در نظام سیاسی این کشور، تا قبل از فروپاشی و سقوط رژیم صدام در نهم آوریل ۲۰۰۳، «حزب بعث»؛ «ارتش و دستگاه‌های امنیتی»؛ «الیگارشی قومی ـ قبیله‌ای تکریت، فلوجه و رمادی» مهم‌ترین پایه‌های قدرت نظام سیاسی عراق را تشکیل می‌دادند. بعثی‌ها پس از کودتای ۱۹۶۸ با قلع و قمع همه احزاب سیاسی اعم از ملی، مذهبی و کمونیست، نظام تک‌حزبی را در عراق مستقر ساختند.

حزب بعث تبلور توأمان ایده‌های ناسیونالیسم عربی و سوسیالیسم بود، ایده‌هایی که با کینه و بغض و در رقابت با جمال عبدالناصر از سوی رهبری عراق برای به‌دست‌گیری رهبریت جهان عرب اتخاذ شد و به‌رغم رویکردهای رادیکالیستی، شعارها و وعده‌های پوچ افراطی و جاه‌طلبی‌های فراوان از مرزهای عراق پا فراتر ننهاد، بلکه هزینه‌های فراوان مادی و معنوی برجای نهاد و جامعه و کشور عراق را در معرض فروپاشی و نابودی قرار داد. حزب بعث در اوج قدرت خویش در دهه ۱۹۸۰ با در اختیار داشتن یک میلیون عضو و با اعمال سیطره بسیار عمیق و گسترده بر تمامی شؤون زندگی اجتماعی آحاد ملت و دستگاه‌های حکومتی اعم از نظامی و غیرنظامی و اداری، مهم‌ترین تکیه‌گاه و ابزار قدرت صدام محسوب می شد.

رکن دیگر قدرت نظام سیاسی عراق در رژیم گذشته ارتش و دستگاه‌های امنیتی بود. به‌طور مشخص در طول ۳۵ سال حاکمیت نظام بعثی؛ ساختارها، سیاست‌گذاری‌ها و رویکردهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و حتی فرهنگی کشور آرایشی جنگی و تهاجمی داشت. در طول این مدت ارتش عراق و دستگاه‌های امنیتی ابزار سرکوب نیروهای سیاسی-

اجتماعی داخلی به‌ویژه گروه‌های قومی غیرحاکم و عامل جنگ افروزی‌های خارجی و اقدامات تروریستی در سطح بین‌المللی بودند.

پایه دیگر قدرت نظام سیاسی عراق در دوران رژیم بعث، الیگارشی تکریت، فلوجه و رمادی بود. اکثر سمت‌ها و مسؤولیت‌های رده بالای کلیدی در شورای فرماندهی انقلاب، فرماندهی و رده‌های بالای حزب بعث، ارتش، دستگاه‌های امنیتی و به موازات آن منابع قدرت اقتصادی در اختیار صاحب‌منصبان این شهرها قرار داشت که به لحاظ قومی- مذهبی در زمره اعراب سنّی‌مذهب مرکز کشور محسوب می شدند.(۱۴)

مثلث مذکور در ساختار الیگارشیک نظام بعثی با بهره مندی فراوان از امکانات به‌ویژه درآمدهای کلان نفتی و در قالب ساختارهای دیوان‌سالارانه حافظ کیان این نظام سیاسی بودند، تا جایی که بخشی از مقابله‌جویی‌های گسترده مردم شهرهای مذکور در برابر نیروهای نظامی آمریکا و متحدان این کشور در دوران پس از صدام در چارچوب چنین موقعیت از دست رفته‌ای قابل تبیین و ارزیابی است.

زمینه‌های تأثیرگذاری گروه‌های قومی بر نظام سیاسی عراق

الف) جهانی شدن و فضای مساعد بین‌المللی

فضای مساعد بین‌المللی مهم‌ترین زمینه برای تأثیرگذاری گروه‌های قومی در شکل‌دهی به نظام سیاسی جدید عراق است. گروه‌های قومی و ازجمله کُردها هیچ‌گاه چنین فضای مساعد بین‌المللی را در تاریخ فعالیت‌های سیاسی خود به یاد ندارند. بعد از شکست نیروهای نظامی عراق از متحدان غربی کویت در جنگ دوم خلیج فارس و استقرار منطقه امن در مدار ۳۶ درجه عرض شمالی جغرافیایی برای کُردها و ۳۲ درجه عرض جنوبی برای شیعیان، کُردهای عراق موفق به تأسیس دولت خودمختار منطقه‌ای شدند.(۱۵) این تجربه حدوداً ۱۲ ساله حکومتی، بزرگ‌ترین دوره خودمختاری داخلی در تاریخ کُردها بعد از جمهوری یک ساله مهاباد (۴۵-۱۹۴۴) را رقم زد که برخی از کُردها از آن با نام «عصر طلایی کردها» یاد می‌کنند. شروع این

عصر طلایی که در بستر مساعد بین‌المللی شکل گرفت، به همراه موج نوین جهانی‌شدن، برای گروه‌های قومی در عراق در چهار عرصه فضای مساعدی را ایجاد نمود: اول: نظام سیاسی بعث عراق به عنوان مخوف‌ترین، متجاوزترین و دیکتاتورترین نظام سیاسی خاورمیانه را ساقط کرد. دوم: جامعه بین‌المللی با ترویج و گسترش ارزش‌ها و مفاهیم دموکراتیک نظیر؛ دمکراسی، جامعه مدنی، حقوق بشر، دفاع از حقوق شهروندی، حقوق اقلیت‌ها حمایت تلویحی خود را از مطالبات گروه‌های قومی در عراق ابراز داشت. سوم: تعامل نیروهای مختلف سیاسی ـ اجتماعی و قومی را برای شکل‌دهی به نظام سیاسی جدید عراق در پناه استقرار فضای چترگونه امنیتی امکان‌پذیر ساخت. چهارم: با همراهی و کمک در ایجاد و استقرار نهادهای نوین برای اداره امور مناطق کردنشین و سپس در سال‌های اخیر در کل عراق، الگوی اداره کشور را برای آینده ترسیم کرد.

به‌طور مشخص به زعم آمریکا و متحدان این کشور، الگوی دموکراسی در خاورمیانه از عراق می گذرد و نظام سیاسی فدرالیته نسخه تجویزی این بازیگران فرامنطقه‌ای برای پیگیری سیاست دومینو در سطح منطقه خاورمیانه است.

توجه به این نکته ضروری است که اصولاً دامن‌زدن به مسأله قومیت‌ها، بزرگ‌نمایی اختلافات، طرح مطالبات جداگانه قومی، ایجاد مرزبندی‌های ساختگی و مناقشه‌برانگیز در میان ملل شرق و ازجمله کشورهای خاورمیانه متأثر از نقش و کارکردهای قدرت‌های استعماری و در شرایط کنونی ایالات متحده و متحدان این کشور می‌باشد که علاوه‌بر کارکردهای داخلی در میان جامعه و کشور عراق و تضعیف نقش فائقه شیعیان در نظام سیاسی این کشور، نسبت به کشورهای همسایه عراق و به‌ویژه نسبت به ایران به‌مثابه اهرم فشار و ابزار چانه‌زنی عمل می‌نماید.

ب) الگوی اداره محلی کردستان

از سوی رسانه‌های ارتباط جمعی و مطبوعات غرب، برخی محافل دانشگاهی و

گروه‌های کُرد در سطح جهان تلاش بسیار زیادی صورت پذیرفت تا فعالیت‌ها و اقدامات انجام‌شده در طول دوران ۱۲ ساله دولت خودمختار منطقه‌ای کردستان عراق به‌عنوان الگویی از یک حکمرانی موفق مطرح شود.

طرح مجموعه گسترده‌ای از اقدامات در حوزه های فرهنگی- اجتماعی- اقتصادی و سیاسی، مدل کردستان عراق را الگویی مناسب و قابل تعمیم به کل عراق ساخت و در مذاکره میان رهبران گروه‌های سیاسی و قومی برای شکل‌دهی به نظام سیاسی عراق، رهبران کُرد را در موضعی مناسب‌تر قرار داد.

رسمیت‌یافتن زبان کُردی در استان‌های کردنشین، تأسیس چند صد مدرسه از جمله مدارس ترکمنی، آشوری و کلدانی، انتشار طیف گسترده‌ای از مطبوعات، تأسیس چندین کانال و شبکه رادیو و تلویزیونی، افزایش فزاینده تعداد پزشکان و امید به زندگی و در مقابل کاهش مرگ‌ومیر و جرم و جنایت، تسهیلات ورزشی، اعمال خود اتکایی واستقرار نظام مالیاتی منطقه ای، احداث کارخانه‌ها، پالایشگاه‌ها، جاده‌ها، بزرگراه‌ها، فروشگاه‌های بزرگ، هتل‌های درجه یک، گسترش تجارت مرزی، ارتقای شاخص‌های اقتصادی، برگزاری انتخابات پارلمانی با حضور اقلیت‌های قومی ـ مذهبی و کمونیست‌ها، تأسیس نظام پارلمانی با حق نمایندگی برای آشوری‌ها و ترکمن‌ها، حضور یک وزیر ترکمن و سه وزیر مسیحی در کابینه محلی بخشی از اقدامات گسترده‌ای است که به زعم کُردها در دوران طلایی انجام شده است.

ج) رویکرد واقع‌بینانه نخبگان قومی

نقش نخبگان در شکل‌دهی به دعاوی، تقاضاها، مطالبات قومی و بسیج، هدایت و سازماندهی توده‌ها بسیار برجسته و کارساز محسوب می‌شود. جدای از مباحث تئوریک جدّی درخصوص کارکردهای ایده‌آلیستی یا ابزارگرایانه نخبگان قومی،(۱۷) نقش رهبران کُرد در شکل‌دهی به نظام سیاسی عراق نقشی بسیار کارساز تلقی می شود.

برای روشنفکران ناسیونالیست کُرد عراق،اتحاد و همدلی میان گروه‌های کُرد عراق در

حد یک آرمان بوده است. پس از چند دهه اختلاف، مناقشه و درگیری میان آنان، این گروه ها با درک اوضاع حساس موجود در سطح منطقه و جهان به مواضع کم‌وبیش نزدیکی به یکدیگر دست یازیده‌اند. در واقع رهبران کُرد عراق با گذار از افراط و تفریط‌های سیاسی، با بلوغ سیاسی و اتخاذ سیاست‌های متعادل و واقع‌بینانه، بیش از همیشه زمینه نزدیکی، تفاهم و دستیابی به اهداف و مطالبات خویش را در قالب نظام سیاسی فدرال، مشروطه و دموکراتیک فراهم ساخته‌اند.

در واقع همچنان که «رودلفو استاونین» مطرح می‌نماید؛ «دعاوی و تقاضاهای قومی معمولاً قبل از آنکه اعضا و نفرات قوم از تمام آن آگاهی داشته باشند، به وسیله نخبگان پرورانده شده و تحت قاعده درآمده است. توده‌های قومی تنها مجازند که قواعد رهبران را بپذیرند».(۱۸) بدین لحاظ مهم‌ترین نخبگان سیاسی کُرد عراقی، از جمله مسعود بارزانی و جلال طالبانی رهبران دو حزب عمده کرد عراقی یعنی؛ حزب دمکرات کردستان و اتحادیه میهنی کردستان عراق و نیز رسول مامند و محمد عثمان رهبران احزاب کوچکتر سوسیالیست کردستان و سوسیالیست متحد کردستان(۱۹) با اتخاذ مواضع هماهنگ، آینده بهتر مناطق کردنشین عراق را در شرایط حساس کنونی در قالب عراقی متحد و یکپارچه پیگیری می‌کنند.

د) گروه‌های قومی عراق و الگوهای حکمرانی در منطقه خاورمیانه

نظام‌های سیاسی موجود در سطح منطقه خاورمیانه بعضاً الگوهای نه‌چندان مناسبی از حکمرانی را پیش روی گروه‌های قومی عراق گشوده‌اند. ساختار، محتوا، ماهیت، رویکرد و کارکرد نظام های سیاسی از شمال آفریقا تا غرب آسیا و به‌ویژه رژیم های سیاسی همسایه عراق به‌گونه‌ای نیست که در شکل‌دهی به نظام سیاسی عراق مورد توجه جدّی رهبران عراق قرار گیرد.

به‌طور مشخص در منطقه خاورمیانه چهار الگوی شاخص حکمرانی قابل‌ملاحظه است که هر یک با ملاحظات و مشکلات خاص خود قابلیت تعمیم به جامعه کنونی عراق را ندارند:

اول: الگوی لائیک: ترکیه شاخص ترین نمونه الگوی لائیک اداره کشور در سطح منطقه

و از همسایگان عراق است که از تنگناهای شدید برای اداره امور کشور به‌ویژه مناطق کردنشین در رنج است. به‌رغم توجه خاص مقامات آنکارا که در چند ساله اخیر برای بهبود اوضاع اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مناطق کُردنشین در شرق ترکیه، انجام طرح‌های بزرگ عمرانی برای دگرگونی چهره ۱۴ استان کردنشین وانجام اصلاحات در قانون اساسی این کشور اعمال شده است، با این حال آثار سرکوب فرهنگی، نفی ممیزه کُردی کردهای ترکیه و خطاب آنها به ترک‌های کوهستان، اعمال سیاست خشن ترک‌سازی، نقض بدیهی‌ترین حقوق انسانی کُردها و نیز عقب‌ماندگی‌های اقتصادی همچنان بر ذهن و روح کُردهای منطقه نقش بسته است.[۲۰]

دوم: الگوی تئوکراتیک- ایدئولوژیک: در تعریف رژیم‌های سیاسی تئوکراتیک اغلب محققان به رژیم‌های حکومتی و دولت‌هایی اشاره دارند که زمامداران رسمی و رؤسای درجه اول آن پیشوایان روحانی و یا بزرگان روحانیون باشند و در واقع ترکیب کامل مذهب و سیاست و تمرکز آن در اداره کشور باشد. در حال حاضر شاخص‌ترین نمونه الگوی تئوکراتیک و ایدئولوژیک حکمرانی نه تنها در سطح منطقه خلیج فارس و خاورمیانه، بلکه در سطح جهان نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است.

الگوی تئوکراتیک ـ ایدئولوژیک شیعه محور با نقش فائقه روحانیت و ولی فقیه باتوجه به ترکیب جمعیتی و حضور سنّی‌ها، کُردها، ترکمن‌ها و مسیحیان آشوری و کلدانی محل تأمل جدی داشته و حتی در صورت استقرار می‌تواند بهانه لازم را به دست مخالفان سنتی شیعیان عراق برای از هم پاشیدگی جامعه و تجزیه کشور عراق قرار دهد.

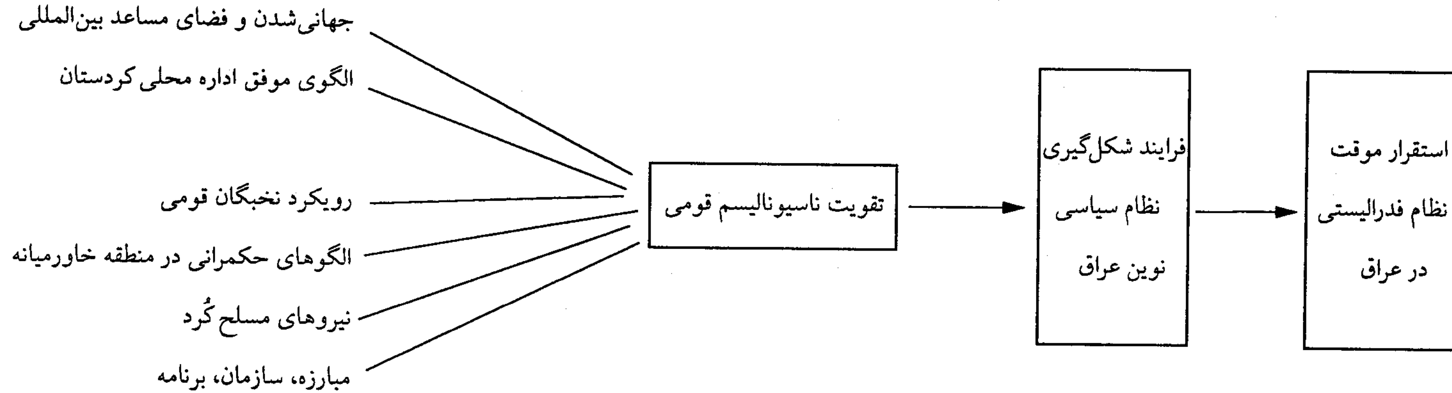
سوم: الگوی سنتی ـ عشیره‌ای: نظام سیاسی در کشورهای اردن، عربستان، امارات متحده عربی، عمان، سوریه و کویت تجلی بارز الگوی خانوادگی ـ عشیره‌ای اداره کشور هستند. این نظام‌های سیاسی بیگانه با بدیهی‌ترین حقوق اولیه انسانی ـ شهروندی مردم کشور خویش، بدترین گزینه پیش روی گروه‌های سیاسی ـ اجتماعی برای آینده عراق محسوب می‌شوند و در واقع تفاوتی ماهوی میان رژیم بعث با این نظام‌های سیاسی وجود نداشته وکم و بیش همدست

دولت صدام حسین در سرکوب آزادی‌های مدنی و حقوق اولیه آحاد ملت عراق تلقی می‌شوند.

چهارم: الگوی تکثرگرایانه: لبنان نمونه بارز الگوی تکثرگرایانه در سطح منطقه است. در این کشور چند قومی ـ مذهبی ساختارها و نهادهای قدرت به‌گونه‌ای کم و بیش متوازن میان مسیحیان و مسلمانان سنّی و شیعه توزیع شده است. اگرچه نظام سیاسی این کشور در زمره دموکراتیک‌ترین نظام‌های سیاسی در سطح خاورمیانه محسوب می‌شود، با این حال، دو دهه جنگ و درگیری تصویر مخدوش و شکننده‌ای از الگوی حکمرانی و دموکراسی این کشور ترسیم کرده است.

فقدان الگوی مناسب حکمرانی در سطح منطقه خاورمیانه، بیش از پیش ضرورت استقرار نظام سیاسی مبتنی‌بر مؤلفه‌های بومی و ویژگی‌های فدرال، مشروطه و دموکراتیک در سطح منطقه و عراق را آشکار ساخت. این نیاز مبرم، جایگاه، نقش و موضع گروه‌های قومی ـ مذهبی در استقرار الگوی نوین حکمرانی در عراق را تقویت کرد.

زمینه‌ها و عوامل مؤثر در تقویت ناسیونالیسم قومی و استقرار موقت نظام فدرالیستی در فرایند شکل‌گیری نظام سیاسی نوین عراق



ه) نیروهای مسلح کُرد

کُردها از دهه ۱۹۹۰ در قالب دولت خودمختار منطقه‌ای به‌طور رسمی و علنی به تقویت بنیه نظامی ـ امنیتی خود پرداختند، به‌نحوی که در آستانه حمله آمریکا به عراق در اوایل سال ۲۰۰۳، با داشتن سازمان پلیس و نیروی نظامی به استعداد قریب به ۱۰۰/۰۰۰ نفر، مجهز به تانک، توپ، خمپاره و موشک‌های زمین به هوا آماده‌ترین تشکل سیاسی ـ نظامی برای مشارکت و تأثیرگذاری بر نحوه شکل‌گیری نظام سیاسی آینده عراق بودند.[۲۱]

با فروپاشی دولت بعثی و اشغال عراق توسط دولت‌های آمریکا و متحدان این کشور، احزاب و گروه‌های سیاسی موجود در عراق ازجمله مجلس اعلای انقلاب اسلامی و طرفداران مقتدی صدر برای جلوگیری از حذف زود هنگام، با پذیرش قواعد مبارزه سیاسی آشکار و غیرخشونت‌بار در درون نظام جدید عراق به انحلال تشکیلات نظامی خویش پرداختند. پس از انحلال ارتش بدر و تبدیل آن به سازمانی غیرنظامی، مقتدی صدر نیز به‌رغم مقاومت های اولیه و پس از درگیری های خونین سپاه المهدی در شهر نجف تن به انحلال این نیروی نظامی و پذیرش قواعد مبارزه سیاسی مسالمت‌آمیز داد. به‌رغم چنین روندی دولت محلی کردستان عراق و دو حزب عمده کُرد در مناطق شمالی و شمال شرقی کشور نه تنها نیروهای مسلح را حفظ کرده، بلکه با افزایش توان نظامی و تجهیزاتی و در کنار حفظ امنیت مناطق کُردنشین، این ابزار نظامی را پشتوانه طرح مطالبات سیاسی و تأثیرگذاری بر نظام سیاسی در حال شکل‌گیری قرار دادند. به بیان دیگر، در شرایطی که دولت مرکزی ضعیف و ناتوان از اداره کشور است و همزمان یارگیری‌ها، مذاکرات و چانه‌زنی‌های نیروها و گروه‌های سیاسی عراق برای شکل‌دهی به نظام سیاسی در جریان است، وجود نیروهای مسلح کُردی در مناطق کُردنشین، کُردها را در موضعی برتر از دیگر گروه‌های قومی ـ مذهبی قرار داده است.

و) مبارزه، سازمان، برنامه

مبارزه طولانی، سازمان‌دهی قوی و گسترده، پایگاه توده‌ای، اجماع جامعه سیاسی و

برنامه اجرایی مزیت نسبی گروه‌های کُرد عراقی در ایفای بیشترین نقش در مهندسی سیاسی-اجتماعی جامعه نوین عراق محسوب می‌شود. قیام بارزانی در دهه ۱۹۷۰، امضای قرارداد الجزایر میان ایران و عراق در اواسط همان دهه، عملیات انفال در دهه ۱۹۸۰ و نسل کشی، کوچ اجباری و تبعید کُردها، بمباران شیمیایی حلبچه در ۱۹۸۸ و سرکوب شورش کُردها در اوایل دهه ۱۹۹۰ درس های فراوانی را برای کردها به دنبال داشت.[۲۲] به پشتوانه این تجربیات، حزب دمکرات کردستان عراق و اتحادیه میهنی به عنوان دو حزب عمده کُرد عراقی، با بسط و گسترش پایگاه توده‌ای، انجام گفتگوهای سیاسی، راه را برای اجماع سیاسی فراهم ساختند. فرایند مذکور موجب شد تا کمتر تشکل و سازمان سیاسی همچون گروه‌های کُرد عراقی برای آینده نظام سیاسی عراق دارای طرح و برنامه دقیق، مدون و قابل اجرا بوده، توافق، پایبندی و پافشاری گروه‌های سیاسی کرد بر استقرار نظام مشروطه، مبتنی‌بر قانون اساسی، پارلمانی، کثرت‌گرا و فدرالیته در چارچوب عراق متحد و یک‌پارچه، فرصت‌های بی‌بدیلی را برای تأثیرگذاری کُردها بر نظام سیاسی نوین عراق فراهم ساخت.

تأثیر گروه‌های قومی بر شکل‌گیری نظام سیاسی جدید

الف) ترکیب شورای حکومت انتقالی

شورای حکومت انتقالی نطفه‌های شکل‌گیری ساختار سیاسی و دورنمایی از صورت‌بندی قدرت در آینده عراق است. شورای حکومت انتقالی ترکیبی از تعلقات قومی - مذهبی جامعه عراق بوده، مطابق اعلام رسمی از ۲۵ عضو این شورا ۱۳ نفر شیعه، ۵ نفر عرب سنّی، ۵ نفر کُرد، ۱ نفر ترکمن و ۱ نفر مسیحی بوده‌اند. صلاح‌الدین محمد بهاءالدین، دارا نورالدین، جلال طالبانی، مسعود بارزانی و محمود عثمان از جمله اکراد عضو شورای حکومت انتقالی هستند.[۲۳]

باتوجه به مذهب سنی کُردها و ترکمن‌های عراق ترکیب ۱۲ نفر سنی، ۱۳ نفر شیعه انعکاس دیگری از بافت جمعیتی قومی - مذهبی جامعه عراق در ترکیب شورای حکومت

انتقالی عراق است. در دوران حیات این شورا، قانون اساسی موقت عراق که چارچوب نظام سیاسی آینده عراق را تشکیل می‌دهد مورد تدوین و تصویب قرار گرفت.

در ترکیب دولت موقت عراق که پس از شورای حکومت انتقالی به‌طور رسمی از ۲۸ ژوئن (۸ تیر) ۲۰۰۴ اداره امور عراق را به مدت ۷ ماه یعنی تا زمان برگزاری انتخابات تا ژانویه ۲۰۰۵ در اختیار داشت نیز کم‌وبیش تنوع قومی ـ مذهبی جامعه عراق در میان ۳۳ عضو هیأت دولت رعایت و منعکس شدهَ بود.

ب) توقف روند عربی‌سازی[1]

علاوه‌بر ارتقای نقش شیعیان، کُردها و ترکمن‌ها، نکته حائز اهمیت توقف روند عربی‌سازی (تعریب) ساختار دولت ـ ملت عراق است، روندی که از ابتدای دهه ۱۹۲۰ توسط نخبگان عرب سنی این کشور آغاز شد و تا قبل از سرنگونی دولت صدام در دستور کار دولت‌های مختلف اعم از پادشاهی، افسران آزاد و بعثی قرار داشت، چنانچه در سه دهه اخیر سیاست تعریب وجه غالب ایدئولوژی و سیاست حزب بعث را تشکیل می‌داده است.[(۲۴)] با روی کار آمدن حکومت جدید نه‌تنها روند تعریب متوقف شده است، بلکه براساس پیش‌بینی‌های قانونی در هر سه بند ماده ۵۸ قانون اساسی موقت عراق مبنی‌بر احیای حقوق از دست‌رفته کُردهایی که بر اثر سیاست عربی سازی دولت‌های قبلی مجبور به کوچ اجباری و ترک خانه و کاشانه خود شده اند به عمل خواهد آمد.

ج) قانون اساسی موقت عراق

ساختار، مواد، محتوی و رویکرد قانون اساسی موقت عراق در دوره انتقالی تبلور عینی و قانونی تأثیرگذاری گروه‌های قومی به‌ویژه کُردها در شکل‌دهی به نظام سیاسی جدید عراق است. این تأثیر در برخی از موضوعات مهم و اصلی مورد توجه و بررسی قرار می‌گیرد:

۱. استقرار موقت نظام فدرال در دوران گذار: ماده ۴ قانون اساسی موقت عراق مؤید

1. Arabization

استقرار موقت نظام فدرالیستی، دموکراتیک و کثرت‌گرا در دوران گذار است. در این ماده پیش‌بینی شده است:

«نظام حکومتی عراق جمهوری، فدرالیستی، دموکراتیک و تکثرگرا خواهد بود و قدرت در آن بین حکومت فدرال و دولت‌های منطقه‌ای، استان‌ها و شهرها و ادارات محلی تقسیم می‌شود...».

۲. به رسمیت شناخته‌شدن زبان کُردی همپا و هم‌وزن زبان عربی به عنوان یکی از دو زبان رسمی کشور در اصل ۹ قانون اساسی موقت عراق. در این ماده می خوانیم:

زبان عربی و کُردی دو زبان رسمی عراق است و عراقی‌ها حق دارند فرزندان خود را به زبان مادری‌شان ازجمله ترکمنی یا سریانی یا ارمنی در نهادهای آموزشی دولتی طبق ضوابط آموزش دهند...».

در چارچوب این پیش‌بینی؛ انتشار روزنامه رسمی، صحبت و اظهارنظر در محافل رسمی، در تدوین اسناد رسمی وانجام مکاتبات و مراسلات، نظام آموزشی، تنظیم مدارک رسمی چون پول، گذرنامه و شناسنامه استفاده از هر دو زبان مجاز شناخته شده است.

۳. اعطای اختیارات فرافدرالی[1] به منطقه کردستان: در بند «ب» ماده ۵۴ قانون اساسی موقت عراق به کُردها اختیاراتی فراتر از چارچوبه‌های نظام فدرالی اعطا شده است، به نحوی که به استناد سند مذکور، شورای ملی کردستان در مورد نحوه اجرای قوانین فدرالی مجاز خواهد بود قوانین مصوب دولت و قوه مقننه دولت فدرال را در داخل منطقه کردستان تعدیل نماید.(۲۵)

معنای دیگر این اصل اعطای حق وتو به دولت منطقه‌ای کردستان است، تا در صورت تشخیص، قوانین دولت فدرال را در منطقه کردستان اجرا ننماید.

۴. تضعیف ساختار دولت مرکزی از طریق استقرار شورای ریاست جمهوری: بند «الف» ماده ۳۶ قانون اساسی موقت عراق «شورای ریاست جمهوری» متشکل از یک رئیس جمهور و

---

1. Trans - Federal

دو معاون را پیش‌بینی کرده است. بند «ج» همان ماده اخذ تصمیمات شورای ریاست جمهوری را به‌صورت اجماعی؛ قانونی و الزام آور دانسته است. در ادامه بند اخیر ذکر شده که هیچکس نمی تواند جانشین دیگری باشد.(۲۶)

پیش‌بینی آینده عراق باتوجه به تجربه شورای ریاست جمهوری یوگسلاوی در اداره کشور، فقدان تجربه‌های ماندگار و پایدار از دموکراسی و مشارکت سیاسی در میان مردم عراق و استقرار و یارگیری نخبگان گروه‌های اجتماعی عراق در پشت خطوط و مرزهای قومی ـ مذهبی چندان دشوار نخواهد بود. مشخصاً امکان وتو تصمیمات توسط هر یک از سه عضو شورای ریاست جمهوری در شرایط حساس نه تنها موجب بروز مناقشات جدّی، بلکه حکایتی از مصلوب‌الاختیاربودن رئیس جمهور و عدم همخوانی اختیارات با ابزارهای اداره مملکت داشته و چرایی انتخاب این الگو برای اداره جامعه ناهمگون عراق محل مناقشه بسیاری است.

کشورهای منطقه و نظام سیاسی جدید در عراق

در حالی که اکثر کشورهای عرب منطقه خاورمیانه از تغییر الگوی سنتی اداره سیاسی جامعه عراق و قدرت‌گیری شیعیان در ساختار و نظام سیاسی آینده این کشور نگرانند و ناخرسندی خود را به طرق مختلف ابراز داشته‌اند، اوج ابراز نگرانی در اظهارات اخیر پادشاه اردن مشهود است که انگشت اتهام را نه تنها به سوی شیعیان، بلکه به سمت جمهوری اسلامی ایران نشانه رفته است و به‌نظر می‌رسد تاکنون حساسیت کمتری نسبت به الگوی فدرالیستی اداره جامعه سیاسی عراق ابراز داشته‌اند.

ملاحظات سه کشور ایران، ترکیه و سوریه به عنوان همسایگان عراق نسبت به تحولات جاری و آتی در نظام سیاسی عراق معطوف به استقرار کُردها در حاشیه مرزهای این سه کشور با عراق است.

در حالی‌که دو کشور ایران و سوریه از حضور و نفوذ آمریکا به‌ویژه در شکل‌دهی به نظام سیاسی عراق و در مقابل کاهش نقش و جایگاه خویش در سطح عراق به شدت نگرانند و این

معادله و رقابت را «بازی با حاصل جمع صفر» ارزیابی می‌نمایند، همزمان هر سه کشور ترکیه، ایران و سوریه با وقوف نسبت به تأثیرات نمایش تحولات یک سویه در نظام سیاسی عراق، استقرار موقت نظام فدرالیستی را ابزار چانه‌زنی و رقابت آمریکا در سطح منطقه و نسبت منافع و امنیت ملی کشورهای متبوع خود ارزیابی می‌نمایند.

نتیجه گیری

از زمان تأسیس کشور مستقلی به نام عراق تاکنون هیچ‌گاه نقش و تأثیر گروه‌های قومی به‌ویژه کُردها در شکل‌دهی به نظام سیاسی عراق چون امروز نبوده، ارزیابی واقع‌بینانه چنین نقش و کارکردی جز در پرتو فرصت‌های بی‌بدیل ایجاد شده از سوی ساختار نظام بین‌الملل و جامعه بین‌المللی برای گروه‌های قومی تبیین‌ناپذیر است. بدین لحاظ، در شناسایی بسترهای تأثیرگذاری گروه‌های قومی در شکل‌دهی به نظام سیاسی جدید و موقت عراق، نقش مسلط و هژمونیک ایالات متحده آمریکا و متحدان غربی این کشور در این روند غیر قابل انکار و علیرغم ابراز ناخرسندی از سوی سه کشور ترکیه، سوریه و ایران، ناسیونالیسم قومی، به‌ویژه ناسیونالیسم کُردی در طول دو سال اخیر با ورود از حاشیه به متن سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها، سهم قابل‌توجهی را در میان نیروهای داخلی در شکل‌دهی به نظام سیاسی موقت عراق و تخصیص ارزش‌های ملی ایفا کرده است و بالتبع دستاوردهای مهمی را در دوران گذار نصیب خود ساخته است.

استقرار موقت نظام فدرالی، به رسمیت شناخته‌شدن زبان کردی همپا و هم‌وزن زبان عربی به عنوان یکی از دو زبان رسمی کشور، اخذ امتیازات فرا- فدرالی و توقف روند تعریب، همگی در زمره تحولات و تأثیرپذیری های ساختاری نظام سیاسی موقت عراق از ناسیونالیسم قومی است، که در صورت نهادینه‌شدن این ساختار و روند در مجمع ملی جدید و در قانون اساسی دائمی عراق می تواند ایالات متحده را در موضعی مناسب تر برای طرح گسترده «الگوی دموکراسی در خاورمیانه» قرار داده و قدرت چانه زنی این کشور را با کشورهای همسایه عراق افزایش دهد.

منابع

۱. بنگرید به:

Martin Bulmer, "Race and Ethnicity", in Robert G. Burgess (Ed.), ***Key Varible in Social Investigation***, (London: Boston & Henley, Routledge & Kegan Paul, 1986), p. 54.

تورج اتابکی، «ملیت، قومیت و خودمختاری در ایران معاصر»، ***فصلنامه گفتگو***، شماره ۳، دی ماه ۱۳۷۲، ص ۷۰

۲. مقایسه کنید با:

- مجتبی مقصودی، ***تحولات قومی در ایران، علل و زمینه‌ها***، (تهران: مؤسسه مطالعات ملی، ۱۳۸۰)، صص. ۵۱و۵۲.

۳. مقایسه کنید با:

- رنه لو مارشان، «شعارهای فریبنده خودمختاری»، ترجمه: مریم رئیسی، ***پیام یونسکو***، سال ۲۴، شماره ۲۷۷، اردیبهشت ۱۳۸۳، صص ۲۹ و ۳۰

- اندرو وینسنت، ***نظریه‌های دولت***، ترجمه: حسین بشیریه، (تهران: نشر نی، ۱۳۷۱)، صص ۵۲ و ۵۳.

۴. بنگرید به:

- ژان بلاندل، ***حکومت مقایسه‌ای***، ترجمه علی مرشدی‌زاد، (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸)، صص. ۴۰-۳۱.

- محمدرضا مایلی، ***نظام سیاسی و توسعه***، (تهران: نشر ارائه، ۱۳۷۹)، صص. ۳۳-۲۶.

- دیوید هلد، ***مدل‌های دمکراسی***، ترجمه عباس مخبر، (تهران: روشنفکران، ۱۳۶۹)، صص. ۹۸-۹۰.

- David Apter, ***Introduction to Political Analysis***, (New Delhi: Prentice Hall of India Private Ltd, 1981), ch. 2.

- Rodee, Anderson and etc, ***Introduction to Political Science***, (Singapore: MC Graw-Hil, 1983), p.2.

۵. بنگرید به:

Charles Taylor, ***Multiculturalism; Examining the Politics of Recognition***, (U.S.A: Princeton University Press, 1994), pp. 27, 57, 83-85.

- حبیب برزین، «فدرالیسم و مسائل قومی» به نقل از:

- *http://www.ahwaz studies. com/ Nationalq/ fed%20 H Barzin. htm. 2004/3/20.*

- *http:// unsing fo. state. gov/ Persian/ index/ products/ products- listing- ej/ pod/ pod7 html, 2004/3/20*

- "Federalism- Back to the Future", in: *http:// www. iacl world congress. org/ workshops/ 2/ Atkinson%20 Paper% 20 Final. Pdf*, 2004/12/22.

6. V. I. Lenin, ***questions of National Policy and Proletarian Internationalism,*** Third Printing, USSR, Progress Publishers, 1970, p. 71.

۷. عبدالرحمن قاسملو رهبر اسبق حزب دمکرات کردستان ایران در آخرین مذاکره خود با فرستادگان دولت ایران به وین در ژوئیه ۱۹۸۹ (۱۳۶۸) به طرح اشکال سه‌گانه حق تعیین سرنوشت پرداخته است:

- کریس کوچرا، «مذاکرات بدفرجام در زمینه خودمختاری کردستان»، ***لوموند***، (۱۹۹۸/۱/۱) به نقل از: بانک اطلاعات مقالات خارجی وزارت ارشاد اسلامی.

۸. مقایسه کنید با:

- سازمان رزمندگان پیشگام مستضعفین ایران، ***نگرشی تحلیلی به اوضاع اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی خلق کرد ایران***، (بیجا: انتشارات مستضعفین، ۱۳۵۸)، صص ۷۶ و ۷۷.

- احسان طبری، ***کژراهه ـ خاطراتی از تاریخ حزب توده***، ج ۲، (تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر، ۱۳۶۶)، ص ۳۰۰.

9. Alberto Mellucci and Leonardo Avritzer, "Complexity, Cultural Pluralism and Democracy", ***Social Science Information***, Vol. 39, No. 4, p. 50.

10. Martin Baghramion and Attracta Ingram ***Pluralism' the Philosogphy and Politics of Diversity***, (London & New York: Routledge, 2000).

11. Brendan O'Leary, "Multi-National Federalism, Federacy, Power-Sharing & the Kurds of Iraq", September 12, 2003, p. 9. In: http:// www. Krg. Org/ docs/ federalism/ federalism- Iraqi-kurds-paper- sepo3. pdf. 2004/12/15.

12. A) Carole A. O'Leary, "The Kurds of Iraq: Recent History, Future Prospects", Online. In:

http:// www. puk. org/ Web/ htm/ news/ 28dec021t. html. 2002/1/22

- B) Brendan O'Leary, *Op. Cit.*

ج) عصمت شریف وانلی، ***کُردها***، ترجمه ابراهیم یونسی، (تهران: روزبهان، ۱۳۷۰)، *صص*. ۱۷۴ و ۱۷۵.

د) جویس ان. ویلی، ***نهضت اسلامی شیعیان عراق***، ترجمه: مهوش غلامی، (تهران: انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۳)، *صص*. ۲۱ و ۲۲.

۱۳. جهت اطلاع از متن کامل قانون اساسی عراق مصوب ۱۹۹۰ بنگرید به:

http:// www.oefre. unibe. ch/ law/ icl/ izo 1000-. html. 2004/12/20

۱۴. حسین دهشیار، «نقش دولت در عراق»، در: حسین دهشیار و دیگران، ***مسائل ایران و عراق***، (تهران: انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۲)، *صص*. ۴۵-۳۶.

- و نیز جهت اطلاع بیشتر از وجوه و کارکردهای سیاسی- امنیتی دولت بعثی نک به:

الف) ماندانا تیشه‌یار، ***نگاهی به تحولات سرویس های امنیتی در عراق***، (تهران: دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳).

ب) سمیر الخلیل، ***جمهوری وحشت***، ترجمه: احمد تدین، (تهران: طرح نو، ۱۳۷۰).

ج) سیدحسین سیف‌زاده، ***بررسی ساختار سیاسی عراق***، (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۹).

15. Rick Francona, "Iraq: The No- Fly Zones", 1999, August 10, http:// www.suite 101. com/ article. cfm/ middle- east/ 23902. 2001/10/10.

۱۶. جهت اطلاع دقیق‌تر ر. ک. به:

مجتبی مقصودی، «کردستان عراق، چشم انداز آینده»، در: حسین دهشیار و دیگران، ***مسائل ایران و عراق***، (تهران: انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۲)، *صص*. ۸۶ و ۸۷.

- Amalia Van Get, "Amoment of Decision for Iraq's Kurds", In: http:// www. nzz. ch/ english/ bachground/ 2002/ 08/ 86-kurds- htm.

- Charles Rechnagel, "Iraq: Kurdish Parties Move to Nomalize Relations", In: http:// www. rferl. org/ nca/ features/ 2001/07/65072001120125. asp.

- Charles Rechnagel & Kamran Al- Karanaghi, "Iraq: Kurdistan Developing Attributes of

Statehood", In: http:// www. r erl. Org/ nca/ features/ 2001/10/0110200112213-asp

۱۷. جهت اطلاع مبسوط از کارکردهای ابزارگرایانه و یا ایده آلیستی نخبگان قومی ر.ک. به:

ـ مجتبی مقصودی، ***تحولات قومی در ایران؛ علل و زمینه‌ها***، (تهران: مؤسسه مطالعات ملی، ۱۳۸۰)، صص. ۲۱۹-۲۱۶ و ۳۹۹-۳۹۴.

۱۸. رودلفو استاونین، «ستیزه‌های قومی و تأثیر آن بر جامعه بین‌المللی»، ترجمه: سیدمحمد میرسندسی، ***مجله سیاست دفاعی***، سال پنجم و ششم، شماره ۲۰ و ۲۱، پائیز و زمستان ۱۳۷۶، صص ۲۲ و ۲۳

۱۹. بیژن اسدی، ***خلیج فارس و مسائل آن***، (تهران: سمت، ۱۳۸۱)، ص.۲۳۴.

۲۰. بنگرید به:

Kandal, "Kurdistan in Turkey", ***in: a Peaple Without a Country The Kurds & Kurdistan***, Edited by Gerard Chaliand, (U.S.A.: Olive Branch Press, 1993), pp. 38, 39.

ـ آلاسدایر و جرالد اچ. بلیک، ***جغرافیای سیاسی خاورمیانه و شمال آفریقا***، ترجمه: دره میرحیدر (مهاجرانی)، چ ۲، (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۰)، صص. ۲۱۵.

21. A) Amalia Van Get, *Op. Cit.*.

B) Charles Recknagel & Kamran Al- Karadaghi, *Op. Cit.*

۲۲. نگاه کنید به:

الف) کریس کوچرا، ***جنبش ملی کُرد***، ترجمه: ابراهیم یونسی، (تهران: انتشارات نگاه، ۱۳۷۳)، صص. ۴۱۳ و ۴۱۴.

ب) جاناتان رندل، ***با این رسوایی، چه بخشایشی؟ تحلیل مسائل کردستان***، ترجمه: ابراهیم یونسی، چاپ دوم، (تهران: نشر پانیذ، ۱۳۸۰)، صص. ۲۷۷-۲۷۴ و ۳۰۴-۲۹۹.

C) Rick Francona, "The Kurds of Iraq", Suite 101. com, August 31, 1999. In: http:// www. Suite 101. com. cfm/ middle- east/ 24959.

D) Jeffery T. Kuhner, "Dethrone Saddam", ***The Kurdistan Observer***. 22/2/2002, In: http:// my Web Page. netscape. com. Kurdistan Observer /22/2/2002-opinion.

E) Human Rights Watch Reports by Country, "Iraq and Iraqi Kurdistan", In: http:// hrw. org/reports/ word/ iraq.

23. http:// www. bbc. Co. UK/ Persian/news/ story/ 2004/05/040517- aa- iraqicouncil. S html. 30/12/2004

24. Andreas Wimmer, "Democracy and Ethno- Religious Conflict in Iraq", Dstanford University. May 5, 2003, In: http:// iis- db, Stanford. edu/ Pubs/ 20214/ Wimmer, Pdf. 25/11/2004.

۲۵. مخاطرات استقرار فدرالیسم در جوامع چند قومی، به‌ویژه در کشورهایی که در حال تجربه دموکراسی هستند در مقالات زیر مورد توجه قرار گرفته است:

A) David Welsh, "Domestic Politics and Ethnic Conflict", In: Michael E. Brown (Ed.). ***Ethnic conflict and International Security***, (U.S.A.: Princton University Press, 1993), pp. 57-58.

B) Syed Jaffar Ahmed, "Federal Crisis in Pakistan 1972-77", In: S. Akbar Zaidi (Ed.), ***Regional Imbalances & The National Question in Pakistan***, (Pakistan: Vanguard Books, 1992), p. 281-299.

۲۶. جهت مطالعه قانون اساسی موقت عراق نک به:

http:// www. Oefre. Unibe. Ch/ law/ icl/ izooooo- .html. 7/12/2004

نقش آمریکا و سازمان ملل در عراق[1]

ترجمه: پریوش مظفری

آمریکا برای حمله به عراق به منظور سرنگونی رژیم صدام حسین دلایل متعددی قائل بود. از همه آنها مهم‌تر برخورداری عراق از سلاح‌های کشتارجمعی و پیشرفت آن در این کشور بود. عدم پذیرش قطعنامه‌های متعدد شورای امنیت سازمان ملل، ارتباط این کشور با سازمان‌های تروریستی و سوءاستفاده آشکار از حقوق انسانی شهروندان این کشور از دیگر دلایل بود.

ایالات متحده آمریکا و انگلیس درصدد بودند تا برای این مداخله از شورای امنیت سازمان ملل مجوز دریافت کنند اما سرانجام توفیقی حاصل نکردند. باوجود این، دو کشور اقدام خود را عملی نمودند. نیروهای آمریکایی و انگلیسی با کمک نیروهای کوچک‌تری از چند کشور دیگر در ۲۱ مارس ۲۰۰۳ به عراق حمله کرده، بغداد را در ۹ آوریل گرفتند و آخرین مقاومت علنی سازمان‌یافته را در ۱۵ آوریل سرکوب کردند.

انتظار مقامات آمریکایی این بود که اکثریت عراقی‌ها از منجیان خود استقبال کنند. آنها بر این باور بودند که پلیس عراق و نیروهای نظامی برای تأمین امنیت عمومی حاضر خواهند بود و دستگاه‌های دولتی عراق در طی دوران انتقال بعد از درگیری تا تشکیل یک دولت جدید در عراق همچنان به مردم خدمات عمومی ارائه خواهند داد. هدف آمریکا ایجاد یک کشور دموکراتیک توأم با صلح، یک منبع ثبات و الگویی برای اصلاحات سیاسی در منطقه بود.

---

۱. این مقاله بخشی از کتاب زیر می‌باشد:

Iraq (Cahpter Ten), in ***The UN's Role in Nation - Building: From the Congo to Iraq***, Rand, 2005.

چالش‌ها

سلطنت هاشمیون که پس از جنگ جهانی اول از سوی انگلیس منصوب شده بود نتوانست قبل از سقوط خود در سال ۱۹۵۸، ملتی واحد در عراق به وجود آورد. پس از آن، جانشین‌شدن حکام نظامی که در نهایت به رژیم بعثی صدام حسین انجامید، عراق را دچار ۴۵ سال دیکتاتوری شدید نمود. سوءمدیریت بعثی‌ها را تحریم اقتصادی از سوی سازمان ملل که در پی حمله این کشور به کویت در سال ۱۹۹۰ اعمال شده بود، شدت بخشید. تا سال ۲۰۰۳، دو جنگ بزرگ، بیش از یک دهه تحریم‌های اقتصادی و امواج متعددی از خشونت جمعی در داخل، عراق را در وضعیت فلاکت‌باری قرار داد و اکثر نهادهای اجتماعی را نابود کرد.

پیروزی نظامی سریع ائتلاف تحت رهبری آمریکا حاکی از آسیب‌پذیری رژیم صدام حسین بود. ارتش عراق نتوانست علیه نیروهای ائتلاف، دفاع متعارف کارآمدی از خود به نمایش بگذارد که این خود نشان‌دهنده عدم وفاداری سربازان عراقی به رژیم بود. به دلیل فروپاشی مقاومت و کارآمدی عملیات ائتلاف، جنگ متعارف به سرعت پایان یافت. نگرانی‌های پیش از جنگ مبنی‌بر اینکه جنگ فاجعه انسانی به بار خواهد آورد بی‌جهت بود. تأمین مواد غذایی برای مردم به خوبی انجام می‌شد، گرچه سیستم آب درست کار نمی‌کرد که تاحدی به دلیل اختلال در شبکه برق بود، اکثریت عراقی‌ها به آب آشامیدنی دسترسی داشتند. در پایان جنگ بیمارستان‌ها و مراکز درمانی دایر بودند، هر چند که بعضی از آنها بعداً در نتیجه غارتگری به‌ویژه در بغداد صدمات شدیدی متحمل شدند.(۱) با این وجود آمریکا با فروپاشی کامل دولت مواجه شد. ائتلاف تحت رهبری آمریکا مجبور بود تمام وظایف دولت را نیز همزمان که به دنبال انتقال جامعه عراق به سمت دموکراسی و ایجاد یک اقتصاد آزاد بود، به عهده گیرد. اندکی پس از آنکه جورج دبلیو بوش رئیس جمهور آمریکا پایان عملیات اصلی جنگ را در اول مه ۲۰۰۳ اعلام کرد، یک سری مبارزات طغیان‌گرایانه و تروریستی به سرکردگی اعضای رژیم سابق، تهدید امنیتی فزاینده‌ای را هم برای ائتلاف تحت رهبری آمریکا و هم برای عراقی‌ها ایجاد کرد.

امنیت

در طی دوران مبارزه، یگان‌های ارتش عراق منهدم یا متفرق شدند. در بسیاری موارد سربازان سلاح خود را برداشته به خانه رفتند. در موارد دیگر یگان‌های منظم که تجهیزات و پایگاه‌هایشان را نیروی هوایی و توپخانه ائتلاف تارومار کرده بود، خود را تسلیم کرده و سپس منحل شدند. گرچه یگان‌های نخبه نظامی مانند گارد جمهوری و گارد ویژه جمهوری در بعضی مواقع سخت جنگید، اما به سرعت نابود شد و هنگامی که این اتفاق افتاد سربازان به میان مردم بازگشتند.(۲) گروه‌های نامنظمی که از رژیم سابق حمایت می‌کردند مانند فداییان صدام، بسیار دردسرآفرین ظاهر شدند. فعالیت‌های آنهادر خارج از شهرهای بزرگ و کوچک بود که از این طریق خطوط ارتباطی ائتلاف را مورد حمله قرار می‌دادند. این گروه‌های نامنظم هر چند که در آموزش، تجهیزات و رهبری ضعیف بودند فصلی نو در سازماندهی شبکه‌های یاغی‌گری که عناصر رژیم سابق برای مبارزه با اشغالگری بسیج کرده بودند، به‌وجود آوردند. این نیروها که در طول تابستان و پاییز سازمان‌یافته‌تر شدند اغلب تحت رهبری مأموران امنیتی و اطلاعاتی داخل و همچنین اعضای حزب بعث بودند که درنهان به سر می‌بردند. گرچه اندکی پس از درگیری، برخی از این افراد توسط شبه‌نظامیان و اعضای کمیته مجازات حزب مخالف تعقیب و کشته شدند، بقیه به شبکه‌های حامیان رژیم پناه بردند و با استفاده از پول نقد، سلاح و مدارکی که همراه خود داشتند شبکه‌های زیرزمینی تشکیل دادند.

تمام سازمان‌های امنیتی عراق در روزهای پایانی رژیم متلاشی شدند. سربازانی که در خدمت نیروهای امنیت مرزی بودند اثاثیه خود را جمع کرده به خانه بازگشتند. پلیس رسمی که همواره از سوی سرویس‌های امنیتی به عنوان یک نهاد درجه دو تلقی می‌شد و به خاطر ظلم و فساد مورد تنفر عراقی‌ها بود اکثر افراد آن پست‌های خود را ترک کردند. گارد امنیتی مسؤول حفاظت از تأسیسات صنعتی یا ساختمان‌های دولتی، پست‌های خود را ترک کرده و یا اینکه در هنگام هجوم غارتگران به وظایف خود عمل نکردند.

برخی گروه‌های قومی و گروه‌های نوظهور مخالف، پیش از سقوط صدام، نیروهای

شبه‌نظامی تشکیل داده بودند. با سقوط رژیم، این گروه‌ها به شدت گسترش یافتند. اینها از چریک‌های پیش‌مرگ سازمان‌یافته و ضابطه‌مند تحت رهبری احزاب کُرد که توسط نیروهای هوایی آمریکا در شمال کشور محافظت می‌شدند تا ارتش‌های خصوصی بی در و پیکر مربوط به گروه‌های کوچک‌تر مخالفان تبعیدی نظیر کنگره ملی عراق متفاوت بودند.

مجلس عالی انقلاب اسلامی عراق، یک نیروی شبه‌نظامی بزرگ تعلیم داده شده از سوی ایرانی‌ها را به نام تیپ بدر در کنترل خود داشت. نهضت‌های زیرزمینی مانند الدعوه، جنگجویان و مأمورانی داشتند که در سراسر کشور به صورت کانونی فعالیت می‌کردند. این نیروهای گوناگون شبه‌نظامی به سرعت در طی جنگ و پس از آن به حرکت در آمدند تا کشور را در کنترل خود درآوردند.

اولین چالش امنیتی پس از سقوط بغداد از میان‌رفتن نظم عمومی بود. عراقی‌ها دست به غارت گسترده فروشگاه‌ها، انبارها و تأسیسات عمومی از وزارت‌خانه‌ها گرفته تا بیمارستان‌ها زدند. صدماتی که این غارتگران به زیرساخت‌های عراق وارد نمودند از صدمات جنگ بیشتر بود. اشرار مسلح با سرقت، آدم‌ربایی، تجاوز به عنف و کشتار مردم جوّی از وحشت ایجاد کرده بودند. این غارتگری بیشتر در نتیجه خشم خودجوش مردم نسبت به رژیم سابق و آرزوی آنها برای بهبود اوضاع در سال‌های محرومیت بود. بخشی از این غارت‌ها سازمان‌یافته‌تر بود. باندهای تبهکاران، که بسیاری از آنها را محکومانی تشکیل می‌دادند که صدام اندکی پیش از آغاز جنگ آغاز کرده بود و باج‌گیرانی که در همزیستی با رژیم سابق رشد و نمو کرده بودند، حملات هدف‌دارتری را انجام می‌دادند. وفاداران به رژیم و مأموران اطلاعاتی خارجی بدون‌شک در پس تعدادی از ویرانی‌های مربوط به اسناد و ساختمان‌های دولتی بودند. این تخریب گسترده نقش مهمی در به تأخیرافتادن بازسازی به‌ویژه تجدید خدمات آب و برق داشت.

مسائل انسانی

مسائل انسانی ناشی از جنگ بسیار کمتر از حد انتظار بود. دفتر بازسازی و کمک‌های

بشردوستانه (ORHA) که برای انجام مدیریت غیرنظامی کشور تشکیل شده بود، پیش‌بینی کرده بود علاوه‌بر ۸۰۰/۰۰۰ نفر که در داخل بی‌خانمان می‌شوند و ۷۴۰/۰۰۰ آواره، عمدتاً در ایران و ترکیه، که تخمین زده می‌شد پیش از جنگ متفرق شوند، متجاوز از دو میلیون نفر خانه‌های خود را ترک کنند.[۳] این دفتر همچنین از شیوع گرسنگی در بین مردم بیمناک بود. تقریباً سه‌پنجم جمعیت به جیره‌های غذایی که به موجب برنامه نفت در مقابل غذا در اختیار آنان قرار می‌گرفت، وابسته بودند. این دفتر گمان می‌کرد که از زمان حمله تا هنگامی که بار دیگر غذا در سطح کشور توزیع شود یک فاصله شش هفته‌ای وجود خواهد داشت. پیروزی نظامی سریع ائتلاف این نگرانی‌ها را به سرعت از بین برد. نگرانی دیگر این دفتر، تأثیرات حمله با سلاح‌های شیمیایی و بیولوژیکی روی مردم غیرنظامی و تهیه آب آشامیدنی بود.

حکومت غیرنظامی

پیش از جنگ حکومت غیرنظامی در عراق بین سه استان تحت کنترل کُردها (اربیل، دهوک و سلیمانیه) و بقیه کشور تقسیم شده بود. در بالای خط سبز، حزب دموکرات کردستان (KDP) و اتحادیه میهنی کردستان (PUK) با نهادهای حکومتی شبه‌دموکرات خود، کنترل خود را بر حکومت در واقع شبه‌خودمختار کُرد افزایش دادند. پس از جنگ خانمان‌سوز بین حزب دموکرات و اتحادیه میهنی کردستان در اواسط دهه ۱۹۹۰، انتخابات برگزار شد. دولت‌های کُردی که به وجود آمدند (دو دولت، یکی در منطقه تحت کنترل حزب دموکرات و دیگری در منطقه تحت کنترل اتحادیه میهنی) خدماتی همچون آموزش، بهداشت، پلیس و کنترل مرز را با موفقیت انجام دادند. برای تأمین اعتبار این خدمات، دولت‌ها مالیات‌هایی را وضع کردند. حتی در مناطق تحت حکومت کُردها که دموکرات‌ترین مناطق در عراق بودند، رهبران قومی در پشت صحنه تصمیمات دولتی را دیکته می‌کردند. چند دهه خودمختاری اتحاد دوباره منطقهٔ کُردنشین را با کشور عراق به چالشی عظیم برای مقامات اشغالگر تبدیل کرد.

در سایر نقاط عراق، حکومت غیرنظامی را وزارت‌خانه‌هایی اداره می‌کردند که زیرنظر

نخست‌وزیر بودند و نخست‌وزیر نیز به نوبه خود از سوی صدام منصوب می‌شد. وزارت‌خانه‌ها وظایف معمول یک دولت در حال توسعه خاورمیانه‌ای را از تأمین خدمات آموزشی، بهداشتی و حمل‌ونقل تا مدیریت بخش‌های نفت و کشاورزی انجام می‌دادند. رژیم صدام به شدت متمرکز بود که این مانع از ابتکار عمل کارمندان کشوری می‌شد. شماری از کارمندان توانای کشوری در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به دلیل سرکوب‌گری‌های حزب بعث و کاهش شدید درآمدها که ناشی از سوء مدیریت در این کشور و نیز تحریم‌های اقتصادی سازمان ملل بود به خارج از کشور مهاجرت کردند. فقدان مدیران و متخصصان کارآموده و نیز کاهش روحیه، موجب کاهش توانایی دولت در ارائه خدمات اساسی از آب آشامیدنی تا بهداشت کودکان گردید.

ساختار حکومتی دولت عراق بدترین ویژگی‌های برنامه‌ریزی مرکزی آمیخته با یک رویکرد «تفرقه بینداز و حکومت کن» را به نمایش گذاشت. وزارت‌خانه‌های دارایی و برنامه‌ریزی کنترل دقیقی بر برنامه‌ها و هزینه‌های تک‌تک وزارت‌خانه‌ها داشتند. بین وزارت‌خانه‌ها هماهنگی وجود نداشت؛ تمام قدرت تصمیم‌گیری به بالا و در نهایت به شخص رئیس جمهور ختم می‌شد. حزب بعث، مأموران پلیس مخفی و شبکه‌های قبیله‌ای اطراف صدام حسین منابع حقیقی قدرت بودند. آنها عملاً تمام حوزه‌های فعالیت دولت را در اختیار داشتند. شبکه‌های غیررسمی نفوذ، بسیار مهم‌تر از روش‌های رسمی حکومتی بودند.

در سطح محلی، حکومت را استانداران و شهرداران که به شدت تحت کنترل وزیر کشور بودند، اداره می‌کردند. آنها با نمایندگان محلی وزارت‌خانه‌های مرکزی برای اجرای برنامه‌هایی که در بغداد طرح‌ریزی شده بود کار می‌کردند. گرچه افراد سرشناس محلی، به‌ویژه رؤسای قبایل درمناطق روستایی، در شوراها حضور داشتند، نقش آنها بیشتر حفظ نظم بود تا تشریک مساعی برای تصمیم‌گیری در امور اجتماعی. ساختارهای حکومت غیرنظامی در سطح محلی را حزب بعث تکمیل می‌کرد که حفظ نظم، جمع‌آوری اطلاعات و انتشار تبلیغات در سطح اماکن و خیابان‌ها را به‌عهده داشت.

از آنجاکه انتصاب‌های وزارتی، فرمانداران و مقامات ارشد همه هدیه‌های حزب بعث و به‌ویژه قبیله صدام حسین بودند، اکثر دارندگان این منصب‌ها یا سمت‌های خود را ترک کردند، یا توسط نیروهای ائتلاف برکنار شدند و یا در برخی موارد بلافاصله پس از جنگ توسط شهروندان آن مناطق خلع شدند. ساختارهای موازی رژیم بعث نیز از میان برداشته شدند. در یک نظام به شدت مرکزی سلسله مراتبی، برکناری چنین افرادی، یک نظام ازکارافتاده بدون رهبریتی را برجاگذاشته بود. از آنجاکه مقامات بر جا مانده نمی‌خواستند و یا قادر نبودند که بدون دستور کتبی از بغداد، از خود ابتکاری نشان دهند، فعالیت‌های دولت فرسوده عراق بسیار کُند شده در بسیاری موارد متوقف گردید. آشفتگی هنگامی بیشتر شد که افراد برجسته، رؤسای قبایل یا نمایندگان احزاب سیاسی و شبه‌نظامیان به تلاش برای تصاحب قدرت افتادند که این نیز حداقل اختیار کارمندان دولت را تحلیل برد. این کشمکش قدرت در تعدادی از شهرها به‌ویژه در بغداد به‌وجود آمد.

دموکراسی‌سازی

عراق در طول تاریخ خود از دموکراسی چیزی بیش از ظاهر فریبنده آن برخوردار نشد. در دوران سلطنت هاشمیون انتخابات مجلس ملی برگزار می‌شد و سیاستمداران منتخب با وزرا که شاه آنها را تحت نفوذ نامحسوس و پشت‌پرده انگلستان منصوب کرده بود، همزیستی داشتند. گرچه جنبش‌های توده‌ای ـ نظیر حزب کمونیست، ملی‌گرایان عرب و اخوان‌المسلمین ـ به پا خواسته بودند، ارزش‌های دموکراتیک هرگز به عمق جامعه عراق که تحت‌تأثیر روابط قبیله‌ای و سلطنت غیرانتخابی بود، راه نیافت. یک رشته کودتاهای نظامی و حزبی که با انقلاب ۱۹۵۸ آغاز و با دومین کودتای بعثی‌ها در سال ۱۹۶۸ به انجام رسید، اکثر مخالفان سیاسی را از میان برداشت. هنگامی که صدام حسین در سال ۱۹۷۹ ریاست جمهوری را رسماً برعهده گرفت عراق به یک کشور تک‌حزبی استبدادی با تقلید از اتحاد جماهیر شوروی استالین، تبدیل شد. تا سال ۲۰۰۳ حتی حزب بعث نیز به یک پوسته توخالی تبدیل شده بود. کشور در تسلط شبکه

کوچکی از خانواده‌های وفادار به صدام حسین درآمده بود که از طریق یک شبکه تو در تو از مأموران پلیس مخفی کشور را اداره می‌کرد.

در زمان حمله به عراق، اکثریت مردم عراق بسیار جوان‌تر از آن بودند که بتوانند دوران قبل از حکومت حزب بعث را به خاطر آورند. بسیاری از افراد تحصیل‌کرده طبقه متوسط در تبعید بودند. برای اکثر عراقی‌هایی که در کشور مانده بودند، جامعه مدنی هیچ مفهومی نداشت. نظام خودکامه در تجزیه جامعه به اجزای کوچک‌تر و جایگزین‌نمودن جامعه‌ای با قیدوبندهای اجتماعی و ترس از خبرچین‌ها و نیز احیای نظام قومی و قبیله‌ای که به راحتی می‌شد به خود وفادار نمود، توفیق یافت. این «قبیله‌گرایی مجدد» جامعه عراق تأثیر بسیار منفی بر تلاش‌های ائتلاف برای پیشبرد دموکراسی داشت.

یک گرایش همزمان در عراق وجود داشت که در بسیاری کشورهای عربی از دهه ۱۹۶۰ توسط حکومت‌های دیکتاتوری و فرصت‌های محدود اقتصادی سرکوب شد و آن توسل‌جستن به مساجد بود. گرچه رهبران مذهبی از دهه ۱۹۲۰ نقش مهمی در سیاست عراق داشتند، بسیاری از احزابی که در دهه ۱۹۵۰ فعال بودند ازجمله حزب بعث غیرمذهبی شده بودند. در دوران حکومت صدام، مسجد یک شبکه اجتماعی و فضایی خارج از کنترل شدید رژیم هم برای اهل تسنن و هم برای اهل تشیع به‌وجود می‌آورد. به‌رغم سرکوب بی‌رحمانه دولت در دهه ۱۹۹۰، در سال ۲۰۰۳ به سرعت معلوم گردید که روحانیت از اقتدار قابل‌ملاحظه‌ای در نزد ملت عراق برخوردار است. تفاوت دیدگاه‌های آنها به دموکراسی به اندازه تنوع دیدگاه‌ها در جهان اسلام بود. به هرحال روحانیون شیعه به دموکراسی توجه نشان دادند چراکه معتقد بودند برای اولین‌بار یک اکثریت دموکرات به جامعه قدرت خواهد داد برای آینده سیاسی عراق تصمیم‌گیری کند.

بازسازی

هنگامی که در ۱۵ آوریل ۲۰۰۳ مقاومت سازمان‌یافته و آشکار پایان یافت، اقتصاد عراق دچار رکود شده بود. صادارت نفت به دلیل بسته‌بودن لوله‌های نفت متوقف شده و در

نتیجه تولید نفت بسیار کاهش یافته بود. سیستم ارتباطی فرسوده عراق از کار افتاده بود چرا که خطوط اصلی آن در جنگ ویران شده یا در زمان غارت آسیب دیده بود. گرچه شبکه برق در جنگ مورد حمله واقع نشد، لیکن غارتگران تجهیزات مهم آن را از بین برده بودند.

علاوه‌بر مشکلات ناشی از غارتگری، باندهای سازمان‌یافته تبهکاران دکل‌های برق را پایین آورده تا بتوانند سیم‌های فلزی درون کابل‌ها را بدزدند که این کار کاهش بیشتر دسترسی به برق را موجب می‌شد. در اوایل ماه مه تولید نیروی برق به اندازه یک‌سوم تولید سال قبل از آن بود. بدون برق، پمپ‌های موردنیاز شبکه آب از کار افتادند که منجر به کاهش شدید دسترسی به آب آشامیدنی گردید. شبکه فاضلاب نیز درست کار نمی‌کرد.

این مشکلاتِ آنی، باعث نابودی سیستمی شد که از قبل از جنگ خلیج فارس سرمایه‌گذاری چندانی به خود ندیده بود. اقدامات چاره‌جویانه‌ای که عراقی‌ها برای فعال نگه داشتن شبکه برق به کار برده بودند نظیر جایگزین‌های ناشیانه‌ای که برای اجزای مهم به کار می‌بردند تا در اطراف فیوزها خطوط نیرو به جریان افتد، که کل شبکه را دچار خطر می‌کرد، حیرت و هراس مهندسان غربی را موجب شده بود. در ارزیابی نیازها که توسط پیمانکاران آمریکایی، سازمان ملل و بانک جهانی صورت گرفت، چند میلیارد دلار برای کارهای ضروری و عقب‌افتاده مربوط به نگهداری، نوسازی و سرمایه‌گذاری جدید برای تعمیر تجهیزات برق، افزایش تأمین آب آشامیدنی و تصفیه فاضلاب برآورد کردند.(۴)

نقش آمریکا، سازمان ملل و سایر نهادهای بین‌المللی

از آنجا که دولت‌های آمریکا و انگلیس نتوانستند قطعنامه‌ای از شورای امنیت سازمان ملل به دست آورند که به صراحت براندازی رژیم عراق را با حمله نظامی تصویب کند، برای مجوز حضور خود در عراق به کنوانسیون‌های ژنو در مورد قانون منازعات مسلحانه استناد نمودند. در ابتدا وضعیت حقوقی نیروهای ائتلاف نامشخص بود، اما هنگامی که دولت آمریکا در ۱۱ مه ۲۰۰۳ اعلام کرد که حکومت موقت ائتلاف (CPA) جایگزین دفتر بازسازی و

کمک‌های بشردوستانه (ORHA) خواهد شد،[۵] اعضای ائتلاف رسماً پذیرفتند که آنها نیروهای اشغالگر هستند. بدین‌ترتیب آنها مسؤول تأمین امنیت و آسایش مردم عراق و نیز دولت موقت بودند. گرچه قطعنامه‌های بعدی شورای امنیت سازمان ملل نظیر قطعنامه ۱۸۴۳ مصوب ۲۲ مه ۲۰۰۳ نقش حکومت موقت ائتلاف را به رسمیت شناخت، اما این مأموریت با موارد دیگر کشورسازی پس از جنگ متفاوت بود از این نظر که این به‌طور آشکار اشغالگری بود نه یک عملیات حفاظت صلح یا اعمال صلح که با مجوز سازمان ملل صورت گیرد.

مقامات اشغالگر در عراق، رسماً آمریکا و انگلیس، به ظاهر از یک جا دستور می‌گرفتند. همه نیروهای ائتلاف از طریق مرکز فرماندهی آمریکا زیرنظر وزیر دفاع آمریکا بودند. حاکمیت غیرنظامی نیز، در ابتدا دفتر برنامه‌سازی و کمک‌های بشردوستانه و سپس حکومت موقت ائتلاف، زیر نظر وزیر دفاع آمریکا بودند. دفتر بازسازی و کمک‌های بشردوستانه و نیز حکومت موقت ائتلاف زیرنظر وزارت دفاع آمریکا و مورد حمایت این وزارت‌خانه بوده و کارکنان آن از همین وزارت‌خانه یا مأمورانی از وزارت‌خانه‌های دیگر بودند. به هرحال وحدت کامل فرماندهی هرگز محقق نشد. عملیات نظامی و غیرنظامی آمریکا در عراق از طریق مجاری جداگانه‌ای به واشنگتن گزارش می‌شد. انگلیسی‌ها در منطقه جنوب، با مرکزیت در بصره که خودشان اشغال کرده بودند فعالیت می‌کردند. فعالیت‌های سیاسی و بازسازی در حوزه عملکرد حاکمیت موقت ائتلاف بود. توسعه نهادهای امنیتی عراق یک مأموریت مشترک بود و عملیات نظامی نیز در حوزه عملکرد ارتش قرار داشت. گرچه اغلب بین حکومت موقت ائتلاف و ارتش روابط کاری دوستانه‌ای در تمام سطوح وجود داشت، به دلیل پراکندگی مقامات، مشکل برقراری ارتباط بین گروه‌های مختلف و تفاوت اهداف سازمانی، این دو هرگز نتوانستند به وحدت عمل دست یابند.

نظامی

به محض پایان عملیات جنگ، نیروهای زمینی تحت رهبری آمریکا که در جنگ شرکت

داشتند به نیروی برقراری ثبات تبدیل شدند به نام: نیروی مشترک متحد ویژه ۷ (CJTF-7). در برنامه‌ریزی قبل از جنگ اساساً تشکیل این نیرو درخلال ماه‌های اشغال بغداد پیش‌بینی شده بود و قبل از آنکه اوضاع امنیتی رو به وخامت بگذارد بخشی از عقب‌نشینی شروع شده بود. تعداد نیروهای آمریکایی تا مه ۲۰۰۴ همچنان درحدود ۱۰۵/۰۰۰ نفر بود که در آن زمان وزارت دفاع اعلام کرد باید این نیروها برای مقابله با افزایش خشونت به ۱۳۸/۰۰۰ نفر افزایش یابند. نیروهای ائتلاف از ۳۱ کشور تا ۲۸ ژوئن ۲۰۰۴، ۲۲/۷۰۰ نفر نیروی اضافه را تأمین کردند.(۶) سهم این کشورها از انگلیس با بیشترین نیرو، ۸/۰۰۰ نفر، تا کمترین که نروژ با حدود چند ده نفر بود متفاوت بود. وخامت اوضاع امنیتی و نارضایتی درداخل برخی کشورهای عضو ائتلاف منجر به عقب‌نشینی تعدادی از نیروها گردید که عمده آن عقب‌نشینی اسپانیا در بهار ۲۰۰۴ بود.

درمرکز نیروی مشترک متحد ویژه ۷، سپاه پنجم ارتش آمریکا قرار داشت. این نیروها به‌عنوان بخشی از نیروی مشترک متحد ویژه ۷، شامل یگان‌های زرهی سواره‌نظام و پیاده‌نظام سبک / هوابرد و نیز یگان‌های پشتیبانی نظیر نیروهای ویژه، توپخانه، لجستیک و مخابرات، امداد پزشکی، اطلاعات، امور کشوری و پلیس نظامی مستقر شدند.

ترتیبات فرماندهی نیروی مشترک متحد ویژه ۷ همانند مرحله جنگ بود. این نیرو گرچه یک ساختار ائتلافی داشت اما زیرنظر مرکز فرماندهی آمریکا و آن هم به نوبه خود زیرنظر وزارت دفاع و رئیس جمهور آمریکا بود. اعضای اصلی ائتلاف نظیر انگلیس و استرالیا، افسران ارشد آنها دارای سمت‌های کلیدی بودند، به عنوان مثال، معاون فرماندهی کل نیروی مشترک متحد ویژه ۷ یک انگلیسی بود. این سمت‌ها و نیز مشاوره‌های نزدیک بین سران کشورهای ائتلاف، به اعضای ائتلاف امکان می‌داد که در راهبرد نظامی و عملیات تأثیرگذار باشند. کشورهای عضو ائتلاف در نواحی تحت کنترل خود، مقررات جنگی مربوط به خود را داشتند. با این حال نیروی مشترک متحد ویژه ۷، یک نیروی تحت رهبری آمریکا بود که زیرنظر سلسله‌مراتب فرماندهی آمریکایی‌ها بود.

غیرنظامی و اقتصادی

از زمان اشغال آلمان و ژاپن در حدود ۶۰ سال پیش، عراق اولین عملیات کشورسازی آمریکا بود که بدون همراهی هیأت سیاسی آمریکایی صورت می‌گرفت. وزارت دفاع اندکی پیش از آغاز جنگ، دفتر بازسازی و کمک‌های بشردوستانه (ORHA) را تشکیل داد و وظیفه آن را همکاری با نیروهای آمریکایی برای انجام سریع بازسازی و امور بشردوستانه تعیین کرد.

به زودی مشخص شد که برنامه‌های گسترده‌تری برای اداره غیرنظامی کشور مورد نیاز است. در ۶ مه ۲۰۰۳، رئیس جمهور بوش، اِل پاول برمر سوم، سفیر سابق آمریکا را به عنوان نماینده سیاسی خود در عراق منصوب کرد و در ۱۱ مه ۲۰۰۴، حکومت موقت ائتلاف جایگزین دفتر بازسازی و کمک‌های بشردوستانه شد.(۷) ترکیب حکومت موقت ائتلاف به وضوح آمریکایی ـ انگلیسی بود گرچه از سایر کشورها نیز در آن شرکت داشتند. قطعنامه ۱۸۴۳ شورای امنیت سازمان ملل حاکمیت حکومت موقت ائتلاف را به رسمیت شناخت، این قطعنامه از حکومت ائتلاف می‌خواست امنیت را دوباره برقرار کند، آسایش ملت عراق را تأمین نموده، شرایطی را فراهم آورد که در آن ملت عراق «بتوانند آزادانه برای آینده خود تصمیم‌گیری کنند».(۸)

مبنای دقیق حقوقی حکومت موقت ائتلاف همواره اندکی نامشخص بود چرا که مشاوران حقوقی دولت‌های آمریکا و انگلیس اغلب تفسیرهای متفاوتی از اختیارات حکومت موقت ائتلاف داشتند. قطعنامه ۱۸۴۳ شورای امنیت، حکومت ائتلاف را صراحتاً موظف نمود مطابق حقوق بین‌المللی و به‌ویژه به‌عنوان یک نیروی اشغالگر برطبق کنوانسیون‌های ژنو عمل نماید. این به حکومت موقت ائتلاف آزادی عمل می‌داد تا اقداماتی را برای تأمین امنیت و کمک به رفاه حال مردم عراق انجام دهد. اما این قعطنامه حکومت موقت ائتلاف را در انجام تغییرات بنیادی در کشور عراق به‌عنوان مثال تصرف در اموال دولت محدود می‌نمود.

حکومت موقت ائتلاف با حمایت نیروی مشترک متحد ویژه ۷ بسیاری از وظایف و اموری را که می‌بایست انجام دهد با هم به اتمام رسانید ازجمله:

- اداره مستمر عراق در تمام سطوح از محلی گرفته تا ملی؛
- فعالیت مستمر نیروهای امنیتی عراق و خدمات اساسی؛
- بازسازی و نوسازی زیرساخت‌ها و بهبود خدمت‌رسانی در زمینه‌های اساسی نظیر آب و برق؛
- توانمندسازی حکومت غیرنظامی و نیروهای امنیتی عراق؛
- اجرای روند انتقال سیاسی به یک دولت کاملاً مستقل؛
- اجرای یک برنامه گسترده دموکراسی‌سازی و دگرگونی اقتصادی؛
- ایجاد زمینه برای روند «آشتی و حقیقت»؛
- اجرای یک مبارزه ضدیاغی‌گری و ضدتروریستی.

نقش سازمان ملل

پیش از جنگ نمایندگی‌های سازمان ملل برای کاهش فجایع انسانی مقدمات گسترده‌ای فراهم کردند. دولت آمریکا تحت فشار انگلستان موافقت نمود که سازمان ملل در عراقِ پس از صدام نقش «حیاتی» ایفا نماید. اما مقامات آمریکا در ابتدا آن را با تنگ‌نظری بسیار تفسیر نموده و در اصل درصدد برآمدند آن را به فعالیت‌های بشردوستانه محدود نمایند. قطعنامه ۱۴۸۳ شورای امنیت سازمان ملل به دبیرکل این سازمان اجازه می‌داد که یک نماینده ویژه در عراق بگمارد و تصریح می‌کرد که سازمان ملل نقش «حیاتی» درکاهش فجایع انسانی، بازسازی و استقرار نهادهای دولتی ایفا نماید. در ۱۴ اوت ۲۰۰۳ قطعنامه ۱۵۰۰ شورای امنیت سازمان ملل، هیأت همکاری سازمان ملل را در عراق (UNAMI) مستقر نمود.[۹]

به موجب این حکم نمایندگی‌های سازمان ملل تا پاییز ۲۰۰۳ نقش مهمی در عراق ایفا نمودند. سازمان جهانی غذا که یکی از نهادهای سازمان ملل است در حمایت از نظام توزیع عمومی دولت عراق، شبکه جیره‌بندی غذا را در مرکز و جنوب کشور به اجرا درآورد. سازمان جهانی غذا در شمال نیز این برنامه را از طریق پیمانکاران تحت نظارت خویش انجام داد. پیش از

آغاز حمله در اوایل سال ۲۰۰۳ سازمان جهانی غذا بزرگ‌ترین عملیات اضطراری تاریخ خود را با ارسال ۲/۱ میلیون تن غذا از طریق وزارت بازرگانی عراق در نواحی مرکزی و جنوبی و نیز پیمانکاران خود در نواحی کُردنشین به اجرا درآورد.(۱۰) به خاطر این تلاش‌ها، خانواده‌های عراقی آن قدر غذا در اختیار داشتند که از اختلال در تدارکات مایحتاج ضروری خود در نتیجه جنگ در امان باشند. همچنین ارسال بیش از حد وسایل پزشکی پیش از آغاز جنگ به درمانگاه‌ها و مراکز پزشکی کمک کرد که بتوانند تا زمان عادی‌شدن شرایط و دسترسی به مایحتاج خود، به کار خود ادامه دهند. سازمان جهانی مهاجرت (IOM) شروع به ثبت‌نام افراد ترخیص‌شده از ارتش نمود. سایر نهادها به مسائل بهداشتی و بشردوستانه پرداختند. سِر جی‌یو وی‌یرا دوملّو[1] نماینده ویژه دبیرکل برای پیشرفت گفتگوهای سیاسی میان رهبران عراق و همچنین حکومت موقت ائتلاف کارهای مؤثری انجام داد و نیز نقش پشت‌صحنه بسیار مهمی را در انتخاب شورای حکومتی عراق و نقش کاملاً آشکاری را در اعلام اعضای شورای حکومتی ایفا نمود.

پس از بمباران مقر سازمان ملل در بغداد در ۱۹ اوت ۲۰۰۳ که به کشته‌شدن دوملّو و ۲۱ تن دیگر انجامید، فعالیت‌های سازمان ملل به شدت کاهش یافت. پس از بمباران، به نیروهای سازمان ملل دستور داده شد عراق را ترک کنند.(۱۱) پس از بمباران، خشونت‌های فزاینده‌ای در زمستان و بهار علیه امدادگران خارجی، سازمان‌های غیردولتی و پیمانکاران ادامه پیدا کرد که همه اینها فعالیت‌های سازمان ملل را در عراق دچار مشکل ساخت و از ایفای نقش عظیم آن سازمان جلوگیری به عمل آورد.

در ژانویه ۲۰۰۴ با تقاضای دولت‌های آمریکا و انگلیس، سازمان ملل بار دیگر فعالیت‌های مهم خود را در عراق از سر گرفت. در ۱۵ نوامبر ۲۰۰۳ دولت آمریکا برنامه انتقال حاکمیت را به یک دولت عراقی بسیار سرعت بخشید. واشنگتن و لندن پس از مواجهه با مشکلات جلب توافق عراقی‌ها در روند انتخاب دولت از سازمان ملل خواستند نقش گسترده‌ای

1. Sergio Vieira de Mello

را در ایجاد یک توافق قابل‌قبول‌تر و تسهیل روند انتقال سیاسی ایفا نماید. از اخضر ابراهیمی، نماینده دبیرکل خواسته شد نقش رهبری مذاکرات برای تشکیل یک دولت موقت که پس از انحلال حکومت موقت ائتلاف قدرت را در دست گیرد، ایفا نماید (ابراهیمی قبلاً همکار اصلی آمریکا از سوی سازمان ملل در هائیتی و افغانستان بود و اولین انتخاب واشنگتن برای اداره کوزوو بود). از سازمان ملل همچنین خواسته شد تا نظارت بر برنامه‌های انتخابات محلی و ملی را برعهده گیرد. نقش بیشتر سازمان ملل در روند تحولات قانونی و تنظیم کمک‌ها نیز پیش‌بینی شده بود. لیکن رهبری سازمان ملل در نیویورک از گسترش حضور این سازمان در عراق ناراضی بود چون احساس می‌کرد که نیروهای سازمان ملل همچنان آماج اصلی حملات بودند.

آنچه اتفاق افتاد

نخستین حکومت غیرنظامی دفتر بازسازی و کمک‌های بشردوستانه به ریاست سرتیپ جی.ام. گارنر بود. اهداف و اختیارات این دفتر درست مشخص نشده بود. در مه ۲۰۰۳ این دفتر و گارنر جای خود را به حکومت موقت ائتلاف به ریاست سفیر سابق اِل پاول برمر سوم داد. حکومت موقت ائتلاف به‌عنوان نماینده نیروهای اشغالگر مسؤول اداره عراق بود. حکومت ائتلاف اختیارات خود را به صورت کلی مشخص نمود: قصد نداشت تنها به برقراری نظم و خدمات اساسی بپردازد بلکه دگرگونی وسیع عراق را مدنظر داشت. هدف حکومت موقت ائتلاف ایجاد یک دموکراسی کثرت‌گرایانه بود که با روش‌های تکنوکراتیک و «امروزی» اداره شود. این دگرگونی باید توسط حکومت ائتلاف به عنوان یک حکومت غیرنظامی ایجاد می‌شد ـ گرچه زیرنظر وزارت دفاع آمریکا بود ـ تا از طریق یک نیروی اشغالگر نظامی. از این نظر این با تجربه آمریکا در ژاپن پس از جنگ دوم جهانی متفاوت بود.

چهار ویژگی حکومت موقت ائتلاف از قدر و منزلت آن به شدت می‌کاست. اول اینکه حکومت موقت ائتلاف به اقتضای موقعیت به وجود آمد چرا که وزارت دفاع کارمند ثابت باتجربه و مسؤولی به عنوان نماینده آمریکا در خارج و برای همکاری با دولت‌های خارجی در

مسائل مربوط به تحولات سیاسی و اقتصادی نداشت. در نتیجه رهبری حکومت موقت ائتلاف مجبور بود سازمانی را از صفر بنا کند و همزمان اداره امور عراق و ایجاد نهادهای عراقی را بیاموزد.

حکومت ائتلاف از یک سو به دلیل ماهیت تصادفی‌اش که ایجاب می‌کرد از میان دولت کارمند جدید استخدام کند و از سوی دیگر به دلیل خطرات کار کردن در عراق، برای استخدام و حفظ کل کارکنان خود با مشکل مواجه بود. این حکومت از آغاز تا پایان حکومت خود در ۲۸ ژوئن ۲۰۰۴ همواره به طرز اسف‌باری با کمبود نیرو مواجه بود. برطبق گزارش بازرس کل حکومت موقت ائتلاف از ۲۱۱۷ پست رسمی در ۸ مارس ۲۰۰۴ تنها ۱۱۹۶ کارمند در حکومت ائتلاف مشغول به کار بودند. یعنی ۵۶ درصد از کل سمت‌های رسمی.[۱۲] اکثر این افراد بیش از سه تا شش ماه در سر کار خود نماندند. بنابراین تنها گروه کمی از کارکنان رسمی حکومت ائتلاف به اندازه کافی در سر کار ماندند که بدانند چه کاری انجام می‌دهند و تصمیم به رفتن نداشتند. درصد کمتری از اینها تجربه موردنیاز را دارا بوده و واجد شرایط شغلی بودند که در آن منصوب شده بودند. تعداد کل کارکنان پیشنهادی نیز برای امر مدیریت و دگرگونی دولت عراق کفایت نمی‌کرد.

این «خلأ» در حکومت موقت ائتلاف، دومین ویژگی عملیات را موجب شد: تکیه حکومت ائتلاف به نیروی مشترک ویژه ۷ برای اجرای بسیاری از سیاست‌ها. در بغداد، تقریباً ۳۰ درصد مشاغل حکومتی را مأموران نظامی که اکثر آنها افسران ذخیره بودند در دست داشتند. در مناطقی که حضور حکومت ائتلاف عملاً بسیار کم بود، در واقع تمام وظایف برعهده نیروی مشترک متحد ویژه ۷ بود. در نتیجه حکومت ائتلاف برای اجرای سیاست‌های خود تاحد زیادی به ارتش وابسته بود. این وابستگی در بخش‌های دیگر نیز از حفاظت از پیمانکاران گرفته تا آموزش پلیس و استقرار و رایزنی شوراهای محلی گسترش یافت.

سوم اینکه بین انگلیسی‌ها و حکومت ائتلاف در بغداد هماهنگی نسبتاً ضعیفی وجود داشت. در طول جنگ، انگلیسی‌ها در جنوب در اطراف بصره فعالیت می‌کردند. آنها تا اندازه‌ای

مستقل از عملیات بزرگ‌تر تحت رهبری آمریکا جنگیده بودند. دولت و ارتش انگلستان تلاش چشمگیری در ظرفیت‌سازی برای عراق و ارائه کمک در جنوب انجام دادند. آنها این کار را به روشی کاملاً منظم و سازمان‌یافته انجام دادند. این «خودمختاری انگلیس‌ها» را ناتوانی حکومت ائتلاف در برقراری ارتباط مؤثر و مطمئن بین دفاتر منطقه‌ای و بغداد دامن می‌زد.

چهارم اینکه رابطه حکومت موقت ائتلاف با نهادهای عراقی هرگز به‌طور کامل مشخص نبود. در ژوئیه ۲۰۰۳ حکومت ائتلاف شورای ۲۵ نفره حکومتی عراق را منصوب نموده تا به عنوان نمایندگان موقت عراق انجام‌وظیفه کنند. این شورا را سازمان ملل به عنوان دولت منتخب عراق نپذیرفت. بسیاری از کارمندان حکومت موقت ائتلاف به توانایی و صداقت عمل بسیاری از کارکنان دولتی عراق ازجمله اعضای شورای حکومتی عراق به شدت بی‌اعتماد بودند. با وجود این، حکومت موقت ائتلاف وعده داده بود در مسائل اساسی با شورای حکومتی عراق مشورت و هماهنگی نماید. حداقل تا اواخر سال ۲۰۰۳، رویکرد کلی حکومت ائتلاف نسبت به شورای حکومتی عراق تنها به عنوان یک گروه مشورتی بود. حکومت ائتلاف در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها به‌صور یک‌جانبه عمل می‌کرد. گرچه حکومت ائتلاف با نزدیک‌شدن به پایان موعد انتقال، رویکردی مشارکتی اتخاذ نموده بود اما هرگز نتوانست این موضوع را برای خود حل کند که آیا هدف حکومت ائتلاف این بود که در سایه حمایت هرچند ناقص نهادهای عراقی فعالیت کند یا اینکه اصلاحات یک‌جانبه را از بالا اعمال کند.[1] این ویژگی‌ها در دوران حیات سیزده ماهه این حکومت گریبان‌گیر هیأت حاکمه بود.

امنیت

اولین چالش امنیتی که نیروهای ائتلاف با آن مواجه بودند از بین‌رفتن نظم و قانون در

---

۱. نمونه بارز آن رابطه بین حکومت موقت ائتلاف با نظام قضایی عراق بود. حکومت موقت ائتلاف نقش پشتیبان قوه قضائیه را ایفا می‌کرد. اصلاح نظام قضایی را رئیس قوه قضائیه و وزیر دادگستری برعهده داشتند. با این وجود، کمیسیون وحدت ملی در خارج از نظام قضایی عراق تشکیل شد تا اطمینان حاصل شود که این کمیسیون تنها تحت‌نظر سفیر آینده آمریکا خواهد بود نه سیاستمدارن عراقی.

اکثر نقاط کشور طی جنگ و پس از آن بود. نابودی ارگان‌های اعمال‌کننده قانون و سرکوب در کشور راه را برای طغیان جنایات خیابانی و جنایت‌گری‌های سازمان‌یافته هموار نمود. این موج جنایت که کثرت سلاح‌های نظامی (به‌ویژه کلاشینکف، خمپاره و موشک‌انداز) و حضور محکومان سابق در خیابان‌ها به آن دامن می‌زد افراد عادی عراقی را از پا درآورده و تلاش‌های بازسازی را دچار اختلال نموده بود. غارت‌گران دفاتر وزارت‌خانه‌ها، مراکز کنترل و سایر امکانات مهم را از بین برده در سر راه تلاش‌های بازسازی مانع جدی ایجاد نمودند. دزدی کامیون و آدم‌ربایی متداول شده بود. از هم پاشیدن نیروهای امنیت مرزی به جنایت‌کاران سازمان‌یافته امکان می‌داد دست به قاچاق گسترده بنزین و گازوئیل بزنند و اقتصاد عراق را ضعیف‌تر کنند.

تا تابستان ۲۰۰۳ خشونت‌های با انگیزه سیاسی به شکل یاغی‌گری و مبارزات تروریستی تهدیدی برای ائتلاف شده بود. گروه‌های متفاوتی مبارزه‌ای مخرب و مرگبار از خرابکاری و ترور علیه نیروهای ائتلاف، حکومت موقت ائتلاف، پیمان‌کاران غیرنظامی، زیرساخت‌ها و وزارت‌خانه‌های عراق ترتیب دادند. کانون این یاغی‌گری را وفاداران رژیم سابق به‌ویژه کارکنان سرویس‌های امنیتی و اطلاعاتی که پس از جنگ از قدرت برکنار شده بودند، تشکیل می‌دادند. اسلام‌گرایان سنّی افراطی هم آنها که از داخل برمی‌خاستند و هم آنها که به شبکه‌هایی نظیر القاعده، انصارالسنه و گروه ابوموسی زرقاوی وصل بودند، منبع دیگری برای خشونت بودند. این گروه‌ها به دنبال تحقیر دولت آمریکا، غیرقابل اداره‌نمودن عراق و ایجاد زمینه سیاسی برای تحمیل یک دولت بنیادگرای اسلامی بودند. این گروه‌ها گاهی اوقات از نظر تاکتیکی با هم همکاری می‌کردند. آنها قادر بودند از نارضایتی مردم عراق به‌ویژه در ناحیه «مثلث سنّی‌نشین» که در آن بیکاری و خشم از شیوه اشغال‌گری آمریکا نارضایتی عمومی را موجب شده بود، بهره‌برداری کنند. افزون بر این گروه‌ها، مقتدی صدر، از سلاله یک خانواده روحانی برجسته شیعه، جوانان بیکار و ناراضی را برای حمایت از منازعه قدرت خویش در میان جامعه تشیع به صورت شبه‌نظامیان مسلح بسیج نمود. وی خود را از روند سیاسی برکنارشده تصور

می‌کرد و بر این باور بود که نیروهای آمریکایی مصمم به «دستگیری یا کشتن» او بودند.[۱] در آوریل ۲۰۰۴ وی در واکنش به توقیف روزنامه نهضت وی و دستگیری یک معاون ارشد، قیام گسترده‌ای را علیه نیروهای آمریکایی آغاز نمود.

سطح کلی خشونت با فراز و فرود همراه بود، که در نوامبر ۲۰۰۳، آوریل تا مه ۲۰۰۴ و بار دیگر در هفته‌های پس از انتقال حکومت در ۲۸ ژوئن به اوج خود رسید. در طی افزایش خشونت در ماه آوریل تا مه، خطوط ارتباطی نیروی مشترک متحد ویژه ۷ و حکومت موقت ائتلاف به‌طور مکرر قطع می‌شد، محل‌های استقرار حکومت ائتلاف باید تخلیه می‌شد و ائتلاف کنترل تعدادی از شهرها به‌ویژه نجف، کربلا، کوت و فلوجه را از دست داد. علاوه‌بر حملاتی که به نیروهای ائتلاف و حکومت موقت ائتلاف می‌شد، حملات چشمگیر تروریستی علیه سازمان ملل و سازمان‌های غیردولتی و کمین‌ها و ربودن‌های مکرر پیمانکاران خارجی، روند بازسازی را به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای کُند نمود. فقدان امنیت موجب کندی و در بعضی مواقع توقف روند نوپای بهبود اقتصادی می‌شد. به محض آنکه نهادهای دولت جدید عراق از شورای حکومتی عراق و وزارت‌خانه‌های دولتی گرفته تا پلیس، قوه قضائیه و ارتش ایفای نقش مهم خود را به‌طور فزاینده در اداره دولت و سیاست‌گذاری آغاز کردند، آنها نیز مورد حمله واقع شدند. شورشیان حملات خود را متوجه اعضای شورا و عراقی‌هایی که با سازمان‌های غیردولتی و پیمانکاران خارجی کار می‌کردند و نیز عراقی‌هایی که در جلوی مراکز ثبت‌نام برای پلیس و ارتش صف کشیده بودند، نمودند. این حملات جوّی از وحشت را در عراق گسترش داده مانع تلاش‌های حکومت ائتلاف برای ایجاد دموکراسی و جامعه مدنی در این کشور گردید. شورشیان همچنین در تلاش بودند تا خشونت‌های فرقه‌ای را برانگیزند نظیر بمب‌گذاری‌های انتحاری مراسم مذهبی شیعه و نیز رهبران کُرد.

نیروهای ائتلاف در مواجهه با تشدید خشونت‌ها ابتدا بر این باور بودند که آنها به‌طور

---

۱. یک قاضی عراقی حکم دستگیری وی را در رابطه با قتل عبدالمجید خویی که در آوریل ۲۰۰۳ اتفاق افتاد، صادر کرده بود.

عمده با فداییان رژیم وعده اندکی از مبارزان جهادی خارجی سر و کار دارند. تاکتیک‌های ائتلاف، محاصره و جستجو و عملیات ضربتی بود. با وجود این، ضعف اطلاعاتی همواره مانعی در سر راه نیروهای ائتلاف بود. از عملیات نسنجیده ازجمله دستگیری‌های کورکورانه و استفاده فراوان از قدرت نظامی شامل، هواپیماهای جنگنده به عنوان وسیله‌ای برای یافتن شورشیان استفاده می شد. در پاییز ۲۰۰۳ نیروی مشترک متحد ویژه متوجه شد که با مجموعه‌ای از تهدیدات تروریستی و یاغی‌گرایانه روبروست. اداره اطلاعات ائتلاف پیش‌بینی نمود که شدت این تهدیدها در ماه‌های آینده افزایش یابد. نیروهای ائتلاف که انتظار داشتند عراق را ترک کنند خود را درگیر در جنگ چریکی بی‌رحمانه‌ای دیدند که برای آن نه آموزشی دیده بودند نه آمادگی داشتند و نه تدبیری اندیشیده بودند. نیروهای مسلح آمریکایی مجبور بودند چگونگی کنترل یک محیط شهری را با گشت‌زنی با پای پیاده و نیز توسعه شبکه‌های جاسوسی انسانی را در ضمن کار بیاموزند.

اولین استقرار نیرو به دلیل ناکافی‌بودن تعداد نیروها مورد انتقاد قرار گرفته بود. آن هم توسط رئیس ستاد ارتش ژنرال اریک شینسکی.[1](13) در این مورد حق با شینسکی بود چرا که هرگز در کشور نیروی کافی برای انجام امور مهمی چون امنیت مرزی و حفاظت از انبار مهمات یا گسیل نیروها به سمت مناطق بحران‌زا نظیر رمادی و فلوچه برای پیشگیری از تقویت شورش وجود نداشت.

هنگامی که در آوریل تا مه ۲۰۰۴، اندکی پیش از واگذاری وعده داده‌شده حکومت به یک دولت مستقل عراقی، خشونت به‌طور ناگهانی افزایش یافت، موانع عمده سیاسی نظامی که ائتلاف با آن دست و پنجه نرم می‌کرد موجب شد استراتژی‌ها و تاکتیک‌ها به‌طور جدی مورد ارزیابی مجدد قرار گیرد. برای رهبری نیروی مشترک متحد ویژه ۷ و فرماندهی مرکزی[2] مشخص گردید که مبارزه سیاسی نظامی دچار خطا شده بود. این ارزیابی مجدد موجب شد که نیروهای ائتلاف برای عملیات گسترده جنگی موضع جدیدی را برگزینند، تعداد نیروهای آمریکایی و

1. Eric Shinseki
2. CENTCOM

انگلیسی را برای جایگزینی اعضای دیگر ائتلاف نظیر اسپانیا که نیروهای خود را بیرون بردند افزایش دهند و یک راهبرد ضدیاغی‌گری منسجم‌تری را در همکاری با نیروهای نوپای امنیتی عراق اتخاذ نمایند.

یکی از اولین اقدامات حکومت موقت ائتلاف از میان‌برداشتن نیروهای مسلح، وزارت دفاع و سرویس‌های امنیتی و اطلاعاتی عراق بود. این تصمیم بسیار بحث‌برانگیز بود. منتقدان بر این باور بودند که ارتش باید بدون تغییر بماند تا زمانی که یک برنامه خلع سلاح، ترخیص و تشکیل مجدد صورت می‌گرفت که در طی آن سربازها سلاح‌های خود را در مقابل کمک مالی و کمک به یافتن شغل، تحویل نمایند. پاسخ حکومت ائتلاف این بود که تصمیمات خود را براساس واقعیت‌های عملی انجام داده است چرا که این سازمان‌ها در دوران جنگ از هم پاشیده بودند. این تصمیم از طرفی دیگر هم به دلیل تمایل به شروع دوباره و ایجاد نهادهای دموکرات مسؤول و امروزی برای دولت جدید عراق بوده است. حکومت موقت ائتلاف و نیروی مشترک متحد ویژه ۷ از طرفی شک داشتند که این نهادها که پایه‌های رژیم صدام بودند قابل اصلاح باشند. وزارت کشور از بین نرفت اما دگرگونی بسیار متحمل شده، کنترل خود را بر زندان‌ها از دست داده و یگان‌های ویژه اضطراری و امنیتی آن از بین رفتند. نیروی پلیس منحل نشد؛ از بین رفتن نظم و قانون در پی سقوط بغداد، دفتر بازسازی و امور بشردوستانه را بر آن داشت از افسران پلیس عراق بخواهد در جهت تأمین امنیت عمومی تلاش نمایند. نیروی مشترک متحده ویژه ۷ و حکومت موقت ائتلاف از همان آغاز بر ایجاد نیروهای امنیتی بومی تأکید داشتند. به دلیل وخامت اوضاع امنیتی، واشنگتن و لندن فشار مداومی را برای تشکیل این نیروها وارد آوردند. ائتلاف بسیار مشتاق بود که نیروهای خود را از خطوط مقدم به عقب بکشد. با این وجود حکومت موقت ائتلاف از ابتدا راهبرد منسجمی را برای اصلاح و پیشرفت بخش امنیتی عراق به کار نگرفت؛ تنها در اوایل دسامبر ۲۰۰۳ بود که راهبرد منسجمی به وجود آمد. پیش‌بینی درازمدتی که در تابستان ۲۰۰۳ انجام شده بود به لحاظ نیاز مبرم در به‌کارگیری نیروهای امنیتی عراقی برای مقابله با تهدید فزاینده شورشیان، به‌کرات مورد اصلاح قرار گرفت. برنامه اصلی

تشکیل تدریجی و حساب‌شده یک ارتش جدید عراقی جای خود را به یک برنامه شتاب‌زده داد. فشار برای استقرار نیروی امنیتی عراقی نتیجه معکوس داشت. بسیاری از آنها که در ارتش نام‌نویسی کردند این کار را به آن دلیل انجام دادند که به آنها گفته شده بود که مأموریت این ارتش دفاع خارجی است؛ آنها فکر نمی‌کردند که از آنها خواسته شود با هموطنان خود بجنگند. بنابراین تعجب‌آور نبود هنگامی که گردان دوم نیروهای ارتش عراق در آوریل ۲۰۰۴ برای مبارزه با شورش به میدان فرستاده شدند، در اولین برخورد خود با شورشیان تمرّد کردند. علاوه‌بر مسائل روحی، تأخیر در ارسال بودجه برای کارکنان و تجهیزات همواره در پیشرفت بخش امنیتی مشکل‌آفرین بود.

برنامه توسعه‌بخش امنیتی که با تأخیر شروع شد از نظر مقیاس و حوزه بلندپروازانه بود. حکومت موقت ائتلاف قصد داشت یک نیروی کوچک اما کارآمد نظامی عراقی با مدیریت غیرنظامی و متمرکز برای دفاع خارجی تشکیل دهد. این برنامه به دنبال تشکیل ـ از صفر ـ یک ارتش جدید، یک نیروی دفاع ساحلی، یک بخش هوایی و وزارت دفاع بود و این باید برطبق استانداردهای یک نیروی جهان اول انجام می‌شد. این برنامه را تیم آموزشی همکار ارتش ائتلاف و مشاوران غیرنظامی وزارت دفاع مدیریت می‌کردند.

در جبهه امنیت داخلی، این برنامه مستلزم طراحی مجدد وزارت کشور بود. این وزارت‌خانه باید از شکل یک دستگاه فاسد سلطه‌جوی سرکوب‌گر بیرون آمده به حافظ سلامت عمومی و امنیت ملی تبدیل شود. نیروی پلیس می‌بایست با پاکسازی و آموزش مجدد کارکنان موجود و به‌تدریج افزایش کارکنان جدید که توسط مشاوران پلیس بین‌المللی تعلیم و تربیت خواهند شد، از نو به‌وجود می‌آمد. نیروهای امنیت مرزی نیز باید از نو تشکیل می‌شدند. گرچه برخی کارمندان دوباره به کار گرفته شدند، اما یک برنامه عظیم تجدید نیرو، آموزش و دگرگونی زیرساختی باید برای استخدام افسران جدید اجرا می‌شد.

همزمان، می‌بایست دستگاه قضایی و زندان‌ها را از دست خادمان سیاست‌زده دیکتاتوری درآورده به حامیان حاکمیت قانون سپرد. دستگاه قضایی پاکسازی شده، از وزارت

دادگستری مستقل شده نظام اصلاح و تأدیب پاکسازی‌شده و یک برنامه بلندپروازانه آموزش و نظارت توسط متخصصان غیرنظامی امور زندان‌ها که مقیم خارج از کشور بودند، بنا نهاده شود. در جبهه اطلاعات، سازمان‌های پلیس مخفی فراوانی که قبلاً با هم در رقابت بودند قرار شد جای خود را به یک سرویس اطلاعاتی ملی عراقی و مسؤول در مقابل مردم که با پلیس و سازمان‌های اطلاعاتی ارتش همکاری می‌کرد، بدهد.

علاوه‌بر این نیروها، فرماندهان منطقه‌ای ارتش ائتلاف درصدد برآمدند تا خلأ امنیتی موجود را با تشکیل نیروهای کمکی تحت عنوان اکیپ دفاع غیرنظامی عراق (ICDC) جبران کنند. این اکیپ که نیروهای آن بومی بوده و به سرعت برای کارهای شبه‌نظامی آموزش دیده بودند به رکن اصلی خط‌مشی امنیتی ائتلاف تبدیل شد چرا که می‌توانست به سرعت تشکیل شود و زیر چتر حمایت نیروهای ائتلاف فعالیت کرده و یک پوشش عراقی برای فعالیت‌های ائتلاف باشد. اکیپ دفاع غیرنظامی عراق در ژوئیه ۲۰۰۴ از سوی دولت موقت عراق با شور و اشتیاق مورد استقبال قرار گرفت و این بار عنوان «گارد ملی» را به خود گرفت.

در بهار ۲۰۰۴ با نزدیک‌شدن سریع موعد انتقال قدرت، حکومت ائتلاف توجه خود را به تشکیل نهادهای تصمیم‌گیری و مدیریت امنیت ملی و نیز سیاست‌هایی که کنترل غیرنظامی نیروهای امنیتی را تأمین نموده و تصمیم‌گیری در امور امنیت ملی را نهادینه کند، معطوف نمود. حکومت ائتلاف برای ایجاد سازوکارها و قوانینی که روال کار دولت موقت عراق را مشخص نماید، به‌طور فشرده با وزرا و شورای حکومتی عراق کار می‌کرد.

قطعنامه ۱۴۸۳ شورای امنیت سازمان ملل از این سازمان می‌خواست از تلاش‌های بین‌المللی برای کمک به نیروی پلیس غیرنظامی و عراق حمایت کند اما از زمانی که سازمان ملل در پی بمباران مقر خود در ۱۹ اوت ۲۰۰۳ کارکنان خود را از عراق خارج کرد، در این زمینه چندان پیشرفتی حاصل نکرد. برنامه پلیس تحت مدیریت دولت آمریکا باقی‌مانده به‌طور نسبی بین وزارت خارجه، وزارت دادگستری و فرماندهی مرکزی به اشتراک گذاشته شد.

هنگامی که سازمان ملل تصمیم به بازگشت کارکنان خود به داخل عراق را برای حمایت

از روند سیاسی و بازسازی پس از انحلال حکومت موقت ائتلاف گرفت، نگرانی اصلی آن امنیت خودش بود. قطعنامه ۱۵۴۶ شورای امنیت سازمان ملل که در ۸ ژوئن ۲۰۰۴ به تصویب رسید، تشکیل نیروی امنیتی ویژه سازمان ملل را که تحت نظر نیروهای چندملیتی در عراق باشد به عنوان جایگزین نیروی مشترک متحد ویژه ۷ برای حفاظت از کارکنان و امکانات سازمان ملل در داخل عراق، درخواست می‌کرد.

با آغاز به کار یک دولت جدید عراقی به ریاست نخست وزیر ایّاد علاوی، آمریکا و نیروهای ائتلاف درصدد بودند که ببینند تا کجا می‌توان عقب کشید و به مقامات عراقی اجازه داد مسؤولیت چشمگیرتری را در امنیت به عهده گیرند. دولت علاوی رویکردی را برگزید که هم بر سخت‌گیری به صورت زمینه‌سازی برای حکومت نظامی و هم بر سازش به صورت عفو، تأکید داشت. در حالی که همزمان به دنبال تسریع بیشتر آموزش و تجهیز نیروهای جدید امنیتی عراق بود. این نیروها و اقدامات استخدام آنها که رهبران آنها از دولت ملی و محلی است به نوبه خود هدف حملات سنگین شورشیان بوده‌اند.

امور بشردوستانه

سازمان جهانی غذا، نیروهای آمریکایی و وزارت بازرگانی، پس از پایان عملیات جنگی به سرعت ارسال غذا را آغاز کردند. کارکنان بین‌المللی سازمان جهانی غذا در مه ۲۰۰۳ بار دیگر وارد عراق شدند. در شمال، سازمان جهانی غذا فعالیت‌های خود را از طریق پیمانکاران فرعی ادامه داد. این سازمان در سایر نقاط کشور با وزارت بازرگانی کار می‌کرد تا حمل‌ونقل مواد غذایی و کالاهای دیگر راحت‌تر صورت گیرد و در مذاکرات مجدد برای قراردادهایی که به موجب برنامه نفت در مقابل غذا امضا شده بودند همکاری نمود. به موجب قطعنامه‌های ۱۴۷۲ و ۱۴۷۶ شورای امنیت سازمان ملل، سازمان جهانی غذا به انجام ارسال پنج ماه جیره غذایی کمک می‌نمود. گرچه مجوز سازمان جهانی غذا برای تأمین غذای عراق در ۲۱ نوامبر ۲۰۰۳ منقضی می‌شد، حکومت موقت ائتلاف به این نتیجه رسید که توان مدیریتی لازم برای انجام

قرارداد فعالیت‌های غذایی را ندارد. در ژانویه ۲۰۰۴ حکومت ائتلاف، سازمان جهانی غذا و وزارت بازرگانی عراق با امضای یک یادداشت تفاهم از سازمان جهانی غذا درخواست کردند که حمایت مداوم خود را در بستن قرارداد و کمک به توانمندسازی وزارت بازرگانی عراق به عمل آورد.[۱۴]

گرچه سازمان بهداشت جهانی نقش کم‌رنگ‌تری نسبت به سازمان جهانی غذا ایفا نمود، اما این سازمان نیز در عراق فعال بوده، وسایل پزشکی موردنیاز را تأمین و به تکمیل کادر پزشکی بیمارستان‌های بزرگ کمک نمود.[۱۵]

حکومت غیرنظامی

بلافاصله پس از جنگ، اولین اولویت برای نیروهای ائتلاف شروع به کار مجدد دولت بود. ماهیت تمرکزی حکومت عراق و این واقعیت که اکثر سِمَت‌های عالی را وفاداران حزب بعث پر کرده بودند موجب گردید که با سقوط رژیم خدمات اساسی عمومی متوقف شود. در ابتدا بسیاری از یگان‌های فرماندهی منطقه‌ای ارتش مدیریت این خدمات اساسی را نظیر بهداشت به عهده گرفتند. با این حال، ائتلاف در اولین فرصت ممکن مقامات عراقی را در سطوح شهری و استانی به‌کارگماشت و کمک‌های مالی و لجستیکی را برای از سرگیری خدمات محلی نظیر آموزش، ارائه نمود.اغلب به دلیل عدم دانش کافی در مورد محیط، اشتباهاتی رخ می‌داد. گاهی مقامات منصوب‌شده به دلیل فساد یا عدم رعایت حقوق بشر برکنار می‌شدند. مضاف بر این، به دلیل آنکه تصمیمات مدیریت محلی بسیار تمرکززدایی شده و ارتباطات بسیار ضعیف شده بود، اغلب خط‌مشی منسجمی در کشور وجود نداشت. با وجود این، یگان‌های فرماندهی مناطق، مدیریت محلی را وادار می‌کرد به سرعت وظایف خود را انجام دهند. کندی اعزام گروه‌های حکومت موقت ائتلاف به استان‌ها انتقال قدرت از ارتش به حکومت غیرنظامی را با مشکل مواجه می‌کرد. با وجود این، به محض آنکه گروه‌های حکومت موقت ائتلاف مستقر شدند، ارتش کار همکاری با حکومت‌های غیرنظامی محلی را واگذار نمود.به دلیل کمبود

کارکنان حکومت موقت ائتلاف و وجود نیاز به حمایت امنیتی و لجستیکی، نیروی مشترک متحد ویژه ۷ در تمام دوران حکومت ائتلاف، به طور فعال با حکومت غیرنظامی محلی همکاری می‌کرد.

در سطح ملی، حکومت موقت ائتلاف که تحت حمایت شدید افسران امور غیرنظامی ارتش بود، خود را مسؤول مدیریت مستمر تمام عملکردهای دولت عراق می‌دید. همان‌گونه که در بالا ذکر شد، بعث‌زدایی باعث محرومیت همه وزارت‌خانه‌ها از مدیران ارشد شده بود. تا سپتامبر ۲۰۰۳ که شورای حکومتی عراق و حکومت موقت ائتلاف، وزیران موقت را منصوب کردند، عراقی‌ها نتوانسته بودند نقش مهمی در اداره فعالیت‌های مستمر دولت ایفا نمایند. تا آن زمان و حتی اغلب پس از آن، مشاوران حکومت موقت ائتلاف کارهای وزرا را از مرمت ساختمان وزارت‌خانه‌ها گرفته تا پرداخت حقوق‌ها، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های درازمدت انجام می‌دادند.

کیفیت و شدت کار وزارت‌خانه‌هایی که مشاوران در آنها مشغول به کار بودند تفاوت چشمگیری با هم داشتند. وزارت‌خانه‌های بهداشت و آموزش و پرورش بسیار فعال و اصلاح‌طلب بودند. وزارت‌خانه‌های کشور و صنعت و معدن یا دچار بی‌نظمی بودند و یا تلاش‌های خود را صرف مقابله با اصلاحات می‌کردند. وزارت‌خانه‌های حقوق بشر و دفاع نیز باید از صفر بنا می‌شدند. وضع اسف‌بار زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی عراق مانع جدی در سر راه فعالیت‌های دولت بود. صدمه به شبکه تلفن در طی جنگ و عدم احیای سریع خدمات تلفن، هماهنگی‌ها را دچار مشکل می‌نمود. وضع نظام بانکی عراق و روال قدیمی کار وزارت دارایی موجب می‌شد که تلاش‌های بیش از حدی برای جابجایی ایمن پول صرف شود تنها برای اینکه حقوق‌ها پرداخت شود. فساد رواج پیدا کرده بود و اکثر فهرست‌های حقوق وزارت‌خانه‌ها پر بود از نام «کارگران مجازی». در اواخر سال ۲۰۰۳ حکومت موقت ائتلاف دست از نظامی‌گری برداشته حرکت در راستای اجرای برنامه گسترده اصلاحات در زمینه خدمات غیرنظامی را شروع نمود. حکومت موقت ائتلاف برمبنای اقدامات شایسته‌ای که در وزارت‌خانه‌ها انجام گرفته بود،

یک برنامه چندساله اصلاحات اساسی و ظرفیت‌سازی و نیز برنامه گسترده مبارزه با فساد را مطرح نمود.

در اواخر بهار ۲۰۰۴ کارهایی در زمینه ایجاد سازوکارهایی هماهنگ با دولت مرکزی برای تأمین پرسنل حرفه‌ای دولتی که رئیس جمهور و نخست وزیر را یاری کنند صورت گرفت. باوجود این، در زمانی که انجام این برنامه‌ها آغاز شده بود، توجه حکومت ائتلاف بر «فارغ‌التحصیل‌کردن» وزرا، یعنی واگذاری کنترل کامل عراق به آنها، معطوف شده بود. در برخی موارد، این روند گرایش اصلاح‌طلبی را تقویت می‌نمود چراکه وزرای به قدرت رسیده، قادر شده بودند که با کمک مشاوران خود برنامه‌های درازمدتی را طرح‌ریزی کنند. در موارد دیگر این انتقال اکثر اقدامات حکومت موقت ائتلاف را خنثی می‌نمود چرا که وزارت‌خانه‌های عراق به روش‌های سنتی تمرکزگرایی، حمایت و پاداش و فساد بازگشتند.

قطعنامه ۱۴۸۳ شورای امنیت سازمان ملل، این سازمان را متعهد می‌نمود به حکومت غیرنظامی کمک نماید. این مورد یک مزیت نسبی برای سازمان ملل در بر داشت. به‌ویژه اینکه تعدادی از نهادهای سازمان ملل با کشور آشنا بودند. باوجود این، بیرون‌رفتن هیأت‌های سازمان ملل در اوت ۲۰۰۳ همه این برنامه‌ها را دچار توقف نمود. گرچه طرح استراتژیک سازمان ملل برای عراق بر تمایل سازمان ملل برای همکاری در این منطقه تأکید داشت،(۱۶) در غیاب سازمان ملل، حکومت غیرنظامی را حکومت موقت ائتلاف به همراه نهادهای یاری‌رسان به ائتلاف (به‌ویژه آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا (USAID) و اداره توسعه بین‌المللی انگلیس و پیمانکاران آنها) برعهده گرفتند. سازمان ملل و سایر سازمان‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول فعالیت‌های خود را به برنامه‌هایی نظیر ارائه آموزش در خارج از کشور به مقامات عراقی محدود نمودند.

دموکراسی‌سازی

برنامه‌ریزی آمریکا برای اداره حکومت در عراق پس از صدام، برای انتخاب بین انتقال به

دموکراسی تحت حکومت طولانی‌مدت آمریکا براساس الگوهای آلمان و ژاپن پس از جنگ جهانی دوم، و واگذاری سریع قدرت به یک دولت غیرمنتخب موقت عراقی براساس الگوی افغانستان مدام در کش‌وقوس بوده است. دو ماه پیش از جنگ، توجه برنامه‌ریزان آمریکایی معطوف به الگوی اول بود. اما به محض رویارویی با خشونت‌ها، الگوی دوم یعنی انتقال سریع قدرت مورد توجه قرار گرفت و رویکردی بود که آمریکا سعی کرد از ابتدا آن را اجرا کند.

در ۱۵ آوریل ۲۰۰۳، دفتر بازسازی و کمک‌های بشردوستانه و فرماندهی مرکزی میزبان نشستی با حضور افراد برجسته عراقی از داخل و خارج کشور در نصیریه عراق بودند. تنش زیادی بین از تبعید بازگشته‌ها که نقش مهمی را برای خود پیش‌بینی کرده بودند و عراقی‌هایی که در دوران حکومت صدام در کشور مانده بودند مشهود بود. باوجود این در پایان این نشست، آمریکا یک دوره نشست‌های مشورتی که به تشکیل دولت انتقالی می‌انجامید را تا پایان مه ۲۰۰۳ اعلام کرد. قرار بود پس از این دولت، یک دولت موقت تشکیل شود که قانون اساسی را تدوین کند و برای انتخابات آماده شود.

با این وجود، در پایان ماه مه برمر رئیس حکومت موقت ائتلاف اعلام کرد که به دلیل وخامت اوضاع امنیتی، انتخاب دولت انتقالی را به تعویق می‌اندازد. تا ۱۳ ژوئیه ۲۰۰۳، حکومت موقت ائتلاف، شورای حکومتی عراق ـ که سازمانی با مقامات عمدتاً مشاور بود ـ را تشکیل نداد. شورای حکومتی عراق را عمدتاً شش حزب مخالف پناهنده تشکیل می‌داد (کنگره ملی عراق، حزب وفاق ملی عراق، حزب دموکرات کردستان، اتحادیه میهنی کردستان، شورای عالی انقلاب اسلامی عراق و حزب الدعوة). اما شماری از افراد مورد احترام در کشور نیز در آن جای داشتند. علاوه‌بر تصور اکثر عراقی‌ها مبنی‌بر اینکه شورای حکومتی عراق دست‌نشانده آمریکاست، از ابتدا غیبت شخصیت‌های بسیار برجسته اهل تسنن، مشروعیت این شورا را زیر سؤال برد.

طبق برنامه انتقال سیاسی که حکومت موقت ائتلاف تدوین کرده بود، نقش شورای حکومتی عراق، تدوین قانون اساسی و انتصاب وزیران برای اداره دولت موقت بود. در نهایت

وزرا تا سپتامبر ۲۰۰۳ منصوب شدند، لیکن عدم توافق بین شورای حکومتی عراق و حکومت موقت ائتلاف بر سر انتصاب معاونین وزرا تا بهار ۲۰۰۴ ادامه یافت که در اکثر وزارت‌خانه‌ها در رده پس از وزیر خلأ مدیریتی به‌وجود آورد. در این میان کمیته قانون‌گذاری پیشرفت چندانی حاصل نکرد. گرچه این کمیته در یک مرحله به توافق می‌رسید، اما نمی‌توانست بسیاری مسائل بحث‌برانگیز را که لازم بود در قانون اساسی روشن شود، حل‌وفصل نماید. در هر صورت، برنامه حکومت موقت ائتلاف برای انتقال، از دو جبهه مورد حمله قرار گرفت. یک جنبش عظیم مردمی که دیدگاه‌های آنها عموماً برگرفته از بیانات روحانی شیعه، آیت‌الله سیستانی بود، انتخابات سراسری را لازمه تدوین قانون اساسی می‌دانستند. در همین زمان خشونت‌های شورشیان افزایش یافت که موجب بی‌ثبات‌شدن تمام جوانب بازسازی عراق، افزایش نارضایتی مردم از ائتلاف و ایجاد پیامدهای سیاسی در داخل ایالات متحده و انگلستان گردید.

دولت آمریکا برای مقابله با این مشکلات، بار دیگر به سمت گزینه دوم خود یعنی انتقال سریع قدرت به یک دولت غیرمنتخب عراقی تغییر جهت داد. این حرکت در ۱۵ نوامبر ۲۰۰۳ با توافق بین حکومت موقت ائتلاف و شورای حکومتی عراق برای تدوین یک «قانون اولیه» ـ یک قانون اساسی موقت ـ تا ۲۸ فوریه ۲۰۰۴، انتصاب یک شورای بزرگ‌تر حکومتی عراق از طریق جلسات احزاب ملی تا مه ۲۰۰۴ و انتخاب یک دولت موقت توسط شورای انتقالی و انحلال حکومت موقت ائتلاف تا ۱ ژوئیه ۲۰۰۴، نهادینه شد. قرار شد پس از آن تا پایان سال ۲۰۰۵ قانون اساسی تصویب و انتخابات سراسری برگزار شود.(۱۷)

به موجب این برنامه، شورای حکومتی عراق پیشرفت چشمگیری در زمینه قانون اولیه به نام قانون اجرایی موقت (TAL) حاصل کرد. این قانون در ۸ مارس ۲۰۰۳ به امضا رسید. گرچه این قانون یک سند مترقی از نظر تلقی آن از حقوق افراد بود و مسائلی نظیر نقش اسلام در زندگی مردم را روشن نموده بود اما مسائل بحث‌برانگیزی نظیر وضعیت مناطق تحت حکومت کُردها و محدوده جغرافیایی مناطق کُردنشین را به آینده موکول نمود.[۱] بخش‌هایی از قانون که

۱. به عنوان مثال، کرکوک یکی از موضوعات اصلی مورد مشاجره بود.

تصور می‌شد که با متمم‌های قانونی آینده به کُردها قدرت وتو خواهد داد مورد مخالفت دامنه‌دار طرفداران (آیت‌الله) سیستانی به نمایندگی از جامعه اهل تشیّع قرار گرفت.

(آیت‌الله) سیستانی و یک گروه شیعیان در شورای حکومتی عراق با پیگیری تقاضای خود مبنی‌بر اینکه دولت موقت از طریق انتخابات ملی برگزار شود نه جلسات احزاب ملی، برنامه‌های حکومت ائتلاف را با اختلال بیشتری مواجه نمود. حکومت موقت ائتلاف معتقد بود که در زمان فعلی نمی‌توان انتخاباتی آزاد و بی‌طرف برگزار نمود. با این وجود، تا پایان سال ۲۰۰۳ حکومت موقت ائتلاف نتوانست این قائله را به نفع خود تمام کند. برای حل این مشکل در ژانویه ۲۰۰۴ شورای حکومتی عراق به تشویق دولت آمریکا، از سازمان ملل خواست تا در مورد مسأله انتخابات حکمیت کند. یک تیم انتخاباتی از سازمان ملل به بغداد سفر کرد و به این نتیجه رسید که عملاً برگزاری انتخابات در شرایط موجود ممکن نمی‌باشد اما بهتر این است که برای انتخاب دولت موقت، گزینه‌های دیگری را غیر از جلسات حزبی جستجو کرد.[۱۸] ایالات متحده آمریکا در این مرحله ابراز علاقه نمود که روند انتخابات دولت موقت را با مشکل‌گشای کارکشتهٔ سازمان ملل، اخضر ابراهیمی در میان بگذارد.

از فوریه تا مه ۲۰۰۳، ابراهیمی چندین‌بار به عراق سفر نمود و چند فرمول پیشنهاد نمود. اعضای شورای حکومتی عراق برای تثبیت موقعیت خود در ساختار قدرت پس از انتقال به‌شدت با هم رقابت می‌نمودند. پس از یک سلسله مشورت‌های پیچیده چندجانبه، ابراهیمی شورای حکومتی عراق و حکومت موقت ائتلاف در مورد یک دولت موقت در عراق متشکل از یک رئیس جمهور، دو معاون رئیس جمهور، یک نخست وزیر و یک شورای وزیران به توافق رسیدند. وظیفه دولت موقت عراق، اداره عراق تا انتخابات مجلس ملی بود که زمان‌بندی آن ژانویه ۲۰۰۵ بود. این انتخابات به نوبه خود راه را برای تدوین یک قانون اساسی کامل هموار می‌نمود. ضمیمه این دولت یک شورای موقت ملی صدنفره بود که از میان یک کنفرانس ملی هزارنفره که در اوت ۲۰۰۴ برگزار می‌شد، انتخاب می‌گردید.[۱۹]

گرچه روند انتقال سیاست به ملت توجه بسیاری را به خود جلب نمود، برنامه حکومت

موقت ائتلاف برای دموکراسی‌سازی توده مردم و نیز اصلاح مدیریت محلی مطرح گردید. روند دموکراسی‌سازی را عدم اعزام به موقع کارکنان حکومت موقت ائتلاف به مناطق مختلف عراق، تأخیر بودجه و وخامت اوضاع امنیتی با کندی مواجه نمود. به عنوان مثال، قیام صدر در آوریل و مه ۲۰۰۴ بسیاری از دفاتر محلی حکومت موقت ائتلاف، RTI International (که پیمان‌کار آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا بود) و شرکای عراقی آنها را مورد حمله قرار داد.

برنامه حکومت موقت ائتلاف مبنی‌بر دموکراسی‌سازی و اصلاح مدیریت محلی چند هدف را در بر داشت. اول اینکه درصدد پی‌ریزی جامعه‌ای مدنی بود که از ارزش‌های دموکراتیک و یک نظام چندحزبی حمایت کند. این مستلزم برنامه‌های آموزشی، حمایت گروه‌های زنان و حمایت یک رسانه مستقل و حرفه‌ای بود. دوم اینکه زمینه‌ای فراهم نماید که در آن نهادهای دولتی محلی، پاسخ‌گو باشند. به‌رغم نبود سنت دموکراسی و تهدید دائمی خشونت شورشیان، این برنامه پیشرفت‌های زیادی نمود. در بغداد، شوراهای محلی و منطقه‌ای یک شورای شهر را از طریق انتخابات برگزیدند که این بلوغ سیاسی را به طرز شگفت‌آوری نشان می‌داد. صرف‌نظر از برنامه‌های حمایتی، حکومت ائتلاف درصدد بود اصلاحات خود را به صورت حکم اختیارات دولت‌های محلی نهادینه نماید که این قانون باوجود مخالفت اعضای شورای حکومتی عراق که مخالف رویه تمرکززدایی آن بودند، در آوریل ۲۰۰۴ صادر شد.

سومین محور اصلی برنامه دموکراسی‌سازی حکومت موقت ائتلاف، حفاظت از حقوق بشر و اداره دادگستری موقت بود. حکومت ائتلاف یک وزارت‌خانه جدید حقوق بشر دایر نمود و در تشکیل دادگاه ویژه عراق برای محاکمه مقامات رژیم سابق به خاطر جنایت علیه بشریت، با شورای حکومتی عراق همکاری نمود. حکومت ائتلاف همچنین درصدد بود عقایدی چون حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر را به مقامات دولتی به‌ویژه اعضای نیروهای امنیتی القا نماید. این ارزش‌ها در قانون اجرایی موقت و احکام دولتی لحاظ شدند. حکومت موقت ائتلاف همچنین روند بررسی جنایات رژیم سابق را آغاز نمود، اما نگرانی‌های لجستیکی و امنیتی روند جستجوی گورهای دسته‌جمعی و تنظیم مدارک را با کندی مواجه نمود. در مورد مسأله مهم

رانده‌شدگان، حکومت موقت ائتلاف کمیسیون طرح دعاوی ملکی عراق را تشکیل داد تا به دعاوی ملکی و در وهله اول کُردها که به موجب سیاست عربی‌سازی مناطق کردنشین در زمان حکومت صدام، به‌ویژه در اطراف کرکوک از خانه‌های خود رانده شده بودند رسیدگی نماید.

گرچه ایالات متحده در ابتدا در روند انتقال سیاسی و دموکراسی‌سازی نقش مهمی را برای سازمان ملل در نظر نگرفته بود، سِر جی یو دوملّو در پر کردن خلأ بین حکومت موقت ائتلاف و سیاستمداران عراقی در پشت صحنه نقش مؤثری ایفا نمود، حتی با آیت‌الله سیستانی که همواره از ملاقات با مقامات حکومت ائتلاف امتناع می‌ورزید وارد مذاکره شد. مرگ دوملّو در یک مرحله سرنوشت‌ساز در روند سیاسی، به مشکلاتی که در پاییز ۲۰۰۳ برای حکومت موقت ائتلاف پیش آمد کمک کرد.

حکومت موقت ائتلاف و دولت آمریکا از ژانویه ۲۰۰۴ شروع به واگذاری هرچه بیشتر قدرت به سازمان ملل نمودند چرا که آنها درصدد بودند اشغال مورد نارضایتی فزاینده مردم را هرچه زودتر پایان دهند. گرچه ابراهیمی از نزدیک تحت‌نظر سازمان ملل بود، اما در انتخاب دولت موقت که در ۲۸ ژوئن ۲۰۰۴ به قدرت رسید، به او آزادی عمل کامل داده شده بود. تیم انتخاباتی سازمان ملل به ریاست کارینا پرلّی در اقدامات خود برای آماده‌سازی عراق برای انتخابات ژانویه ۲۰۰۵، از حمایت کامل حکومت موقت ائتلاف برخوردار بود. گرچه قرار بود حکومت موقت ائتلاف و ارتش ائتلاف زمینه‌های انتخابات را تقویت نمایند، اما مدیریت سیاسی آن عمدتاً به سازمان ملل محول شد.[۲۰]

بازسازی

حکومت موقت ائتلاف و نیروی مشترک متحد ویژه ۷ احیای مجدد خدمات اساسی به‌ویژه برق، آب، فاضلاب و جمع‌آوری زباله را در اولویت قرار دادند. تا زمانی که مردم دسترسی به آب آشامیدنی نداشتند، بیماری‌های همه‌گیر تهدیدی محسوب می‌شد. هنگامی که مسؤولان آب به برق دسترسی نداشتند، پمپ‌ها نمی‌توانستند کار کنند. برق و سوخت در بازگشت

فعالیت‌های اقتصادی به وضع عادی بسیار مهم بودند. در طی تابستان ۲۰۰۳، کمبود بنزین و گازوئیل مسبب ایجاد شورش‌ها و بی‌نظمی‌ها به‌ویژه شورش بزرگ بصره که چندین کشته بر جای گذاشت، بود.(۲۱) از سرگیری تولید و صادرات نفت از اولویت زیادی برخوردار شد چراکه صادرات نفت تنها منبع درآمد دولت عراق بود.

بودجه بازسازی از سه منبع تأمین می‌شد: دارایی‌های عراق که به یک حساب ویژه، صندوق توسعه عراق (DFI) در بانک فدرال نیویورک سپرده شده بود و درآمد حاصله از صادرات نفت که این نیز به این حساب واریز می‌شد؛ و کمک بلاعوض آمریکا. کمک بلاعوضی که برای بازسازی زیرساخت‌های عراق تعهد شده بود بسیار چشمگیر بود. کنگره آمریکا بالغ‌بر ۲۰ میلیارد دلار به عنوان کمک منظور نموده که از این مبلغ ۱۸/۴ میلیارد دلار آن از طریق قانون بودجه متمم اضطراری[1] در ۶ نوامبر ۲۰۰۳ اعطا شد. این مبلغ ۲/۵ برابر کل بودجه درخواستی آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا در سال ۲۰۰۲ بود. دوسوم این مبلغ یعنی ۱۲/۴ میلیارد دلار به پروژه احداث زیرساخت‌ها تخصیص یافت. سایر کمک‌کنندگان نیز پرداخت ۳/۷ میلیارد دلار اضافه بر این به عنوان کمک بلاعوض و مبالغ بسیار بیشتری به صورت وام یارانه‌ای تعهد نمودند.

استفاده از کمک بلاعوض برای تأمین بودجه پروژه‌های زیرساختی بسیار غیرمتعارف است. عموماً کمک بلاعوض بیشتر برای پروژه‌هایی که تأمین بودجه آنها از طریق وام مشکل می‌باشد در نظر گرفته می‌شوند مانند آموزش، بهبود اقدامات دولتی و توسعه نظام‌های بهداشتی، سرمایه‌گذاری‌های درازمدت در بخش نیروی برق، شبکه آب و نفت تقریباً همیشه از محل دارایی‌های خالص یا وام تأمین بودجه می‌شوند. این پروژه‌ها بسیار پرهزینه هستند. شرایط تأمین بودجه، وام‌گیرنده را وادار نموده پروژه را به دقت ارزیابی کرده و روشن نماید که این سرمایه‌گذاری بازده مثبت خواهد داشت. این عمل به طراحی بهتر پروژه و استفاده بهینه از سرمایه کمک می‌کند.

1. Emergency Supplemental Appropriations Act

باوجود مبالغ هنگفتی که برای بازسازی عراق تعهد شده بود، ائتلاف اطمینانی به موفقیت خود در احیای خدمات در عراق نداشت. پس از شورش ناگهانی مه تا اکتبر ۲۰۰۳، تولید انرژی برق با رکود مواجه شد؛ در آوریل ۲۰۰۴ تولید دچار کاهش شد. هنوز میزان تولید در حد پیش از جنگ است. تا اواسط سال ۲۰۰۴ تولید نفت نتوانسته بود به سطح پیش از جنگ برسد. در پایان ژوئن ۲۰۰۴، شورش به عنوان یک مشکل فزاینده، سطح تولید را ۱/۱ میلیون بشکه در روز کاهش داد که این سطح تنها پس از جنگ مشاهده شده بود، در مقایسه با میزان حداکثری ۲/۵ میلیون بشکه در روز درست پیش از جنگ.[۲۲]

کندتر از حد برنامه‌بودن روند احیای مجدد خدمات اساسی به چند دلیل می‌باشد. یکی اینکه ائتلاف عظمت کار را دست‌کم گرفته بود. ائتلاف مجبور بود که نه‌تنها صدمات جنگ بلکه سال‌ها نگهداری ضعیف و سرمایه‌گذاری ناچیز که گریبان‌گیر عراق بود را نیز جبران نماید. در بسیاری موارد، تجهیزات مولد انرژی برق ارزش تعمیر نداشت و می‌بایست تعویض می‌شدند. این، روند بازسازی را کُند می‌نمود. دوم اینکه غارتگری بلافاصله پس از جنگ و شورش از آن زمان به بعد تأسیسات مرمت‌شده را به کلی از بین برده‌اند که این مکرراً احیای خدمات را با مشکل مواجه نموده است. سوم اینکه تداوم استفاده از یارانه‌ها و کنترل قیمت‌ها مشکلات را دامن زده است. عراقی‌ها از درآمد رو به افزایش خود برای خرید یخچال و کولر استفاده کرده‌اند که تقاضای آنها را برای انرژی برق افزایش داده است، انرژی که آنها درقبال آن پولی پرداخت نمی‌کنند. چون مصرف گازوئیل برای مؤسسات دولتی مجانی است، وزارت برق به جای گاز طبیعی از آن برای تولید انرژی استفاده می‌کند. تعجب‌آور نیست که گازوئیل کمیاب شده است. وزارت برق به دلیل کمبود سوخت نتوانسته است از ظرفیت مولّد تازه نصب‌شده خود بهره‌برداری نماید.

حکومت موقت ائتلاف به دلیل هزینه نکردن سریع‌تر بودجه‌ها مورد انتقاد قرار گرفته است. این کندتر از حد مقرربودن صرف بودجه به چند دلیل می‌باشد. نگرانی‌های کنگره آمریکا درمورد نظارت صحیح بر هزینه‌های قراردادها مستلزم صرف زمان کافی برای صدور درخواست

پیشنهادها، ارزیابی پیشنهاد قیمت‌ها و انتخاب برندگان بود. تازه پس از آنکه برندگان مناقصه انتخاب شدند، آن وقت برنامه‌ریزی برای پروژه‌های موردنظر، بستن قرارداد برای تجهیزات و نصب تجهیزات شروع می‌شود. صرف زمان لازم برای اجرای درست این روند موجب گردیده روند بازسازی طولانی شود. علاوه‌بر این، بالابودن میزان خشونت هزینه‌های پیمان‌کار را افزایش داده، بازسازی را کند نموده و در کل اقدامات را با تأخیر مواجه کرده است.

سازمان ملل از طریق طرح توسعه این سازمان و با همکاری بانک جهانی در بازسازی عراق نقش کمک‌کننده را برای حکومت موقت ائتلاف و نیروی مشترک متحده ویژه ۷ ایفا کرده است. در تابستان ۲۰۰۳، طرح توسعه سازمان ملل و بانک جهانی ارزیابی مشترکی از نیازهای عراق به عمل آوردند. آنها آموزش، درمان، آب و بهداشت، حمل‌ونقل، مخابرات، برق و مسکن را از میان همه نیازها مورد بررسی قرار دادند. آنها در بخشی از این بررسی، سطوح مطلوب خدمات را در نظر گرفته و هزینه رسیدن به این سطوح را برآورد کردند. این مطالعه قبل از کنفرانس کمک‌دهندگان به عراق که در ۲۳ و ۲۴ اکتبر ۲۰۰۳ در مادرید و به‌منظور جمع‌آوری بودجه برای بازسازی برگزار شد، به اتمام رسید.(۲۳)

در این کنفرانس، کمک‌دهندگان تشکیل دو صندوق پس‌انداز را تصویب کردندکه یکی را بانک جهانی و دیگری را طرح توسعه سازمان ملل اداره نماید که از این طرق کمک‌دهندگان بتوانند وجوه کمکی خود را واریز نمایند. این صندوق‌های پس‌انداز مبالغ بسیار کمی را از طریق کمک دریافت نمودند. از بالغ‌بر ۲۱ میلیارد دلار کمک بلاعوض برای عراق، کمک‌دهندگان واریز تنها ۱ میلیارد دلار را به این صندوق‌ها تعهد کردند.(۲۴)

گرچه ارزیابی نیازها به عنوان مبنایی برای درخواست وجوه در کنفرانس مادرید مورد استفاده قرارگرفت، طرح توسعه سازمان ملل و بانک جهانی در اولویت‌بندی یا برنامه‌ریزی برای بازسازی عراق نقش نسبتاً کوچکی را ایفا نمودند. ارزیابی جداگانه‌ای برای نیازها یکی در بخش نفت توسط هالی برتون[1] و در بخش‌های برق، آب و فاضلاب توسط بکتل[2] (که بودجه آن را

1. Halli Burton   2. Bechtel

دولت آمریکا تأمین می‌کرد) انجام شد که اساس اولویت‌بندی و برنامه‌ریزی بازسازی در این حوزه‌ها را تشکیل داد.[۲۵] این ارزیابی‌ها برای تهیه طرح‌های کامل پروژه‌ها مورد استفاده قرار گرفت که اکنون راهنمای اقدامات بازسازی می‌باشند.

سازمان جهانی غذا نیز در بازسازی عراق نقش ایفا نمود، که اجرای برنامه نفت در برابر غذا نشان‌دهنده ایفای نقش این سازمان است. به موجب این برنامه، عراق مجاز به خرید تجهیزات و قطعات موردنیاز خود برای ارائه خدمات اساسی نظیر برق و آب آشامیدنی بود. در زمان جنگ، یک سری قرارداد انجام‌نشده چندمیلیارد دلاری برای این تجهیزات وجود داشت. سازمان جهانی غذا تا زمان روی کار آمدن حکومت ائتلاف در ۲۱ نوامبر ۲۰۰۳ بر این قراردادها کنترل و نظارت داشته و پس از آن نیز در نظارت این قراردادها با حکومت ائتلاف و وزارت بازرگانی همکاری نموده است.

تا به امروز، بانک جهانی و طرح توسعه سازمان ملل هیچ‌کدام نقش مهمی در بازسازی برعهده نگرفته‌اند. اوضاع امنیتی همچنان آن قدر بی‌ثبات است که تقریباً همه کارکنان تحت استخدام این سازمان‌ها که برای کار به عراق اعزام شده‌اند در خارج از کشور، غالباً در عمان و اردن به سر می‌برند.

آموخته‌ها

اقدامات کشورسازی آمریکا در عراق ضعف‌های به‌خصوصی را نمایان کرده است که سازمان ملل مرتباً و به حق به خاطر آن مورد انتقاد قرار گرفته است:

- برنامه‌ریزی برای ایجاد ثبات و بازسازی برمبنای تصورات غیرواقعی و مقطعی استوار بود.
- نیروی اصلی ایجاد ثبات بسیار کوچک بود.
- عملکرد آمریکا در به‌کارگیری نفرات کافی برای مدیریت غیرنظامی و پلیس کُند بود.
- این افراد پس از به‌کارگیری کارآیی متفاوت نسبت به یکدیگر داشتند.

ایالات متحده نتوانست پیش‌بینی نماید که:

ـ سقوط صدام فروپاشی دولت عراق را به همراه خواهد داشت.

ـ یک خلأ قدرت به وجود خواهد آمد.

ـ این خلأ قدرت را مجموعه عناصر جنایت‌کار و افراطی بلافاصله پرخواهند کرد.

ـ دستگاه امنیتی عراق برای مبارزه با این عناصر حضور نخواهد داشت.

ـ اگر به جنایت‌کاران و افراطیون اجازه داده شود در خلأ قدرت جای گیرند، سازمان‌دهی و تقویت شوند، در مردم ایجاد رعب نمایند، و بازمانده پلیس را به اطاعت وادارند، آن وقت بیرون‌راندن آنها بسیار مشکل خواهد بود.

تحولات مشابه این در فروپاشی رژیم‌ها در سومالی، هائیتی، بوسنی، کوزوو و افغانستان وجود داشت. بنابراین واضح است که در برنامه‌ریزی آمریکا برای عراق توجه کافی به تجربیات اخیر این کشور در حوزه کشورسازی نشده است.

تصمیم آمریکا در الگوبرداری از اشغال آلمان و ژاپن پس از جنگ دوم جهانی و نه بوسنی یا کوزووی پس از جنگ سرد برای عملیات در عراق، و نیز برگزیدن عنوان «اشغال» و نه «عملیات اعمال صلح» برای حضور خود در این کشور، مقاومت مردم عراق و ملت‌های همسایه را افزایش داد. برای آمریکایی‌ها، اصطلاح «اشغال» تداعی‌کننده تصاویر خوبی از نقش بسیار موفقیت‌آمیز آمریکا در بازسازی اروپا می‌باشد. برای بقیه جهان، و به‌ویژه برای دنیای عرب، این لفظ یادآور اشغال کرانه باختری و غزه توسط اسرائیل است.

باتوجه به روش آغاز جنگ، آمریکا نمی‌توانسته گزینه‌ای برای برخورد با «عراق پس از درگیری» به عنوان یک عملیات کاملاً بین‌المللی داشته باشد. باوجود این، در هفته‌های اول پس از جنگ متعارف ممکن بود بتوان فرصتی برای ایفای نقش بیشتر سازمان ملل، ناتو، بانک جهانی و سایر نهادهای بین‌المللی ایجاد نمود. پیروزی سریع و بدون خونریزی آمریکا افکار عمومی جهان را با خود موافق نمود. اکثر عراقی‌ها ظاهراً به خاطر آزادی‌شان سپاس‌گزار بودند، مقاومت چندان چشمگیری به وجود نیامد و هنوز انتظار می‌رفت که سلاح‌های کشتارجمعی

پیدا شوند. اما درست در همین لحظه پیروزی ظاهری بود که افکار آمریکایی‌ها به این سمت متمایل شد که عراق را به عنوان جایزه‌ای برای خود بدانند نه بار مسؤولیتی که باید بـه دوش بکشند و این بود که آنها تصمیم گرفتند کشورهای غیرائتلاف را در قراردادهای بازسازی راه ندهند و نقش سازمان ملل را محدود نمایند. سازمان ملل از قضا در عراق محبوبیتی نداشت و دخالت بیشتر مجامع بین‌المللی در کنار نیروی عمدتاً نظامی و کمک‌های اقتصادی موجود برای ایجاد ثبات، تنها می‌توانست نقش حاشیه‌ای داشته باشد. باوجود این، همکاری متعادل‌تر بین سازمان ملل و آمریکا، طبق الگوی افغانستان، می‌توانست واگذاری نهایی قدرت را به نمایندگان عراقی تسریع نماید. همچنین می‌توانست اگرنه در عراق، در کشورهای همسایه افکار عمومی را آرام نموده و همکاری دولت‌های منطقه را در جلوگیری از گسیل انسان، پول، اسلحه و حمایت فکری برای مقاومت عراق، جلب نماید.

آمریکا نتوانست در اجرای برنامه‌های بلندپروازانه خود برای بازسازی عراق، تکنیک‌های متعدد کشورسازی را که طی پانزده‌سال گذشته در جریان عملیات متعدد آمریکا و سازمان ملل ابداع نموده بود، به کار گیرد. مقامات آمریکا ارتش عراق را منحل نمودند بدون آنکه برنامه‌ای برای خلع‌سلاح، ترخیص و تشکیل مجدد آن داشته باشند. آنها بعثی‌های سـابق را از مـناصب دولتی تحریم کردند بدون آنکه افراد مقصر را جـداگـانه مـحاکـمه نـمایند و افـرادی را کـه در جنایت‌های عمده دست نداشته‌اند اعاده حیثیت نمایند. آنها نتوانستند دراستخدام و آموزش یک نیروی پلیس جدید سرعت عمل به خرج دهند. آنها از پلیس غیرنظامی بین‌المللی برای نظارت و مشاوره این نیروی جدید پس از آموزش، استفاده ننمودند.

تصمیم به جابجایی مسؤولیت نظارت بر جوانب غیرنظامی کشورسازی- در تشکـیل پلیس، دادگاه‌ها، حکومت، احزاب، مـطبوعات، جـامعه مـدنی، انـتخابات و غـیره- از وزارت خارجه به وزارت دفاع، کار آمریکا را مشکل نمود. در کره، ویتنام، جمهوری دومینیکن، گرانادا، پاناما، سومالی، هائیتی، بوسنی، کوزوو و افغانستان، هیأت‌های سیاسی آمریکایی برای نظارت بر این امور در کنار نیروهای نظامی آمریکا فعالیت می‌کردند. در دهه ۱۹۹۰ با افزایش تعداد این

مأموریت‌ها، وزارت خارجه آمریکا، آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا، و وزارت دادگستری به تدریج توان خود را برای انجام این امور افزایش دادند، گرچه هرگز به حد کفایت نرسید. انتقال مسؤولیت نظارت این برنامه‌های غیرنظامی به وزارت دفاع و آن هم تنها چند هفته پیش از آغاز جنگ، هزینه‌های اولیه اضافی و سنگین را بر این عملیات دشوار و خطیر تحمیل نمود.

شاید اولین درسی که بتوان از تجربه اول آمریکا در عراق گرفت این است که آمریکا از تجارب وافر خود در امر کشورسازی در طی دهه گذشته، به قدر کفایت درس نیاموخته است. اگر آمریکا برای فروپاشی دولت و خلأ قدرتی که با سقوط صدام به وجود آمد، برنامه‌ریزی کرده بود، اگر تعداد نیروی کافی و کارآمد برای تأمین حداقل امنیت عمومی در هفته‌های اول اعزام نموده بود، اگر یک برنامه کاملاً حساب‌شده برای خلع سلاح، ترخیص و تشکیل دوباره ارتش عراق به اجرا گذاشته بود، اگر بعث‌زدایی را با موشکافی بیشتری انجام داده بود، و اگر سازمان ملل را از آغاز به‌طور اساسی‌تری در انتخاب حکومت موقت عراق شرکت داده بود، آن وقت تازه عراق هنوز مورد بسیار دشواری برای کشورسازی بود. آمریکا که نتوانست آن گام‌ها را به موقع بردارد، اکنون با چالش‌های متفاوتی روبروست، که از میان آنها باید در نبرد ضدشورش پیروز شود قبل از آنکه حتی ماهرانه‌ترین اقدامات کشورسازی بتواند اثر آنچنانی داشته باشد.

منابع

1. Katie Razzall, "Looting Rife", Channel Four News-United Kingdom, April 11, 2003, http://www.channel4.com/news/2003/04/week_2/11_war.html.

2. Williamson Murray and Major General Robert H. Scales, Jr., ***The Iraq War: A Military History***, (Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 2003).

3. Robert Woodward, ***Plan of Attack***, (New York: Simon and Schuster, 2004), p. 276.

4. United Nations Development Programme and World Bank, ***Joint Iraq Needs Assessment***, Washington, D. C., October 2003, pp. 21, 28.

5. L. Elaine Halchin, "The Coalition Provisional Authority: Origin, Characteristics, and Institutional Authorities", CRS Report for Congress, RL32370, Washington, D. C.: Congressional Research Service, April 29, 2004, p. 1.

6. CPA, Working Papers: Iraq Status, Unclassified Briefing, June 29, 2004, Slide 33.

7. Halchin (2004), p. 3.

8. UNSCR 1483, S/RES/1483, May 22, 2003.

9. UNSCR 1500, S/RES/1500, August 14, 2003.

10. World Food Program, "World Hunger-Iraq", May 2004, http://www.wfp.org/Country-brief/index.asp?region=6, accessed on November 20, 2004.

11. United Nations, ***Report of the Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq***, 20 October 2003.

12. Inspector General of the Coalition Provisional Authority, "Audit Report: Management of Personnel Assigned to the Coalition Provisional Authority in Baghdad", Report Number 04-002, June 25, 2004, p. 1.

13. Seymour M. Hersh, "Offense and Defense: The Battle Between Donald Rumsfeld and the Pentagon", ***The New Yorker***, April 7, 2003.

۱۴. سازمان جهانی غذا (۲۰۰۴).

15. United Nations, "Iraq Situtation Report", July 18-24, 2004, at www.who.int/disasters/repo/14032.pdf, accessed November 22, 2004.

16. United Nations, ***A Strategy for Assistance to Iraq***, draftforstakeholder consultation, February 7, 2004.

17. Transfer Does Not Affect Troops, "BBC News Online", November 16, 2003, www.news.bbc.co.uk, accessed November 16, 2003; "Bremer: U.S. in Tough Fight in Iraq", BBC News Online, November 16, 2003, www.news.bbc.co.uk, accessed November 16, 2003.

18. Betsy Pisik, "Un Sides with U.S. on Voting in Iraq", ***Washington Times***, January 16, 2004; Betsy Pisik, "UN Iraq Advisor Issues Vote Warning", ***Washington Times***, January 28, 2004.

19. CPA, ***Interim Iraqi Government Press Packet***, June 24, 2004.

20. United Nations, The Political Transition in Iraq: Report of the Fact-Finding Mission, S/2004/140, February 23, 2004.

21. Charles Recknagel, "Iraq: Al-Basrah Riot Underlines Frustration With Energy Shortages", Radio Free Europe, Washington, D.C., August 11, 2003.

22. U.S. Department of Defense, Iraq Status Report, June 29, 2004.

۲۳. طرح توسعه سازمان ملل و بانک جهانی (۲۰۰۳).

24. Mona Megalli and Heba Kandil, "Iraq Donors Commit About $1 Billion to Iraq Funds", Reuters, February 29, 2004.

۲۵. چون هالی‌برتون قبلاً مشغول ارزیابی نیازها در بخش نفت شده بود، طرح توسعه سازمان ملل و بانک جهانی عمداً ترجیح دادند کار ارزیابی نیازهای خود را انجام ندهند (طرح توسعه سازمان ملل و بانک جهانی، ۲۰۰۳، ص ۵).

بازسازی اقتصاد عراق[1]

بَث شیبا کروگر[2]

ترجمه: پریوش مظفری

ایجاد یک اقتصاد حتی حاشیه‌ای از میان مخروبه عراق، کار بسیار خطیری بوده است. دولت آمریکا به‌رغم چند دهه اقتصاد دولتی به شدت کنترل شده، خرابی ناشی از جنگ‌های پی‌درپی، یک دهه تحریم‌های بین‌المللی و غارت و شورش پس از جنگ ۲۰۰۳، تمام همّ و غم خود را پس از سقوط صدام به ایجاد یک اقتصاد آزاد مبتنی‌بر بازار در عراق معطوف نمود که بخش مهمی از هدف بزرگ‌تر آمریکا در ایجاد دموکراسی در عراق می‌باشد. اندکی پس از برکناری صدام، معاون امور بین‌الملل وزارت دارایی، جان ب. تیلور[3] عنوان کرد که ایالات متحده امیدوار است که عراق را به یک «اقتصاد بازار کارآمد رو به رشد، اشتغال‌زا و نویدبخش آینده» برای ملت عراق تبدیل کند.(۱) اِل پاول برمر سوم سفیر سابق عراق، به عنوان حاکم غیرنظامی عراق در مه ۲۰۰۳ افزود «عراق پذیرای فعالیت‌های تجاری است».(۲) ایجاد یک اقتصاد بازار کارآمد در عراق، یکی از شرایط اساسی برای تحقق اهداف دولت بوش در تأمین رفاه دائمی عراق و ایجاد الگویی برای گسترش بازارهای آزاد در خاورمیانه می‌باشد. علاوه‌بر این، آمریکا امیدوار است که بازار آزاد عراق، با فراهم نمودن یک بازار بزرگ آزاد برای سرمایه‌گذاری آمریکا، منبع درآمدی برای شرکت‌های آمریکایی باشد.(۳)

---

1. Bathsheba Crocker, "Reconstructing Iraq's Economy", ***Washington Quarterly***, Autumn 2004.

۲. بَث شیبا کروگر، همکار و عضو هیأت مدیره پروژه بازسازی پس از جنگ در مرکز مطالعات استراتژیک و بین‌المللی می‌باشد. نویسنده از دوگ هنری (Doug Henry) به خاطر کمک تحقیقاتی ایشان تشکر می‌نماید.

3. John B. Taylor

چالش بازسازی اقتصاد عراق دو جنبه دارد: تبدیل اقتصاد تمرکزیافته به اقتصاد بازار و بازسازی اقتصاد ویران شده در اثر جنگ. در دوران پس از جنگ در کشورها، کار بازسازی اقتصادی یکی از چالش‌های عمده[۴] است که ارتباط تنگاتنگی با امنیت، اداره حکومت و عدالت دارد که عراق همه اینها را در همان نخستین سال اشغال این کشور به وضوح نشان داد. پروژه‌های بازسازی به دلیل وخامت اوضاع امنیتی عراق یا به تأخیر افتاده و یا در برخی موارد متوقف شده‌اند. چرا که کارکنان غیرنظامی مورد حمله قرار می‌گرفتند و اغلب نمی‌توانستند از اماکن شدیداً حفاظت‌شده خود خارج شوند؛ هزینه‌های تأمین امنیت و بیمه، پول موجود برای برنامه‌ها را صرف می‌نمود؛ و حملات شورشیان به زیرساخت‌های اصلی اغلب پروژه‌های در دست اقدام را نابود می‌نمود. سرمایه‌گذاران خارجی با استناد به فقدان یک دولت مشروع در عراق و نامشخص‌بودن وضعیت قانونی درکشور، از سرمایه‌گذاری امتناع می‌ورزیدند. لیکن این دوطرفه است چرا که فقدان فرصت‌های اقتصادی نیز بی‌ثباتی اجتماعی و سیاسی را تشدید می‌نماید.

پیش از انتقال قدرت از سوی آمریکا به دولت موقت عراق در ۲۸ ژوئن ۲۰۰۴، حکومت موقت ائتلاف (CPA) یک سری اصلاحات عمده نظارتی و قانونی به وجود آورد که می‌توانست زمینه‌ساز انتقال به اقتصاد بازار بوده و شرایط مساعدی را برای تجارت در عراق در طی چند سال آینده فراهم آورد. اما اثرات درازمدت این اصلاحات به سه دلیل نامشخص بود.

اول این که مشکلات امنیتی و بی‌ثباتی سیاسی در عراق همچنان سد راه اقدامات بازسازی اقتصادی بود، اقدامات بازسازی را به تأخیر می‌انداخت و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری خارجی را از بین می‌برد.

دوم ـ به دلیل آنکه حکومت موقت ائتلاف یک قدرت اشغالگر بود، وضعیت اصلاحات قانونی آن پس از ۲۸ ژوئن نامشخص است.

سوم ـ که به دلیل دوم مربوط می‌شود ـ آنکه حکومت موقت ائتلاف برنامه‌های اقتصادی خود را با مشارکت حداقل عراقی‌ها در پیش گرفت که این سؤال را به ذهن متبادر می‌ساخت که

آیا یک دولت عراقی، به‌ویژه یک دولت منتخب، ادامه‌دهنده اهداف و سیاست‌های آمریکا خواهد بود. به علاوه، حتی اگر یک دولت عراقی، قوانین آمریکا را در تئوری مورد تأیید قرار دهد، نهادها و سازوکارهای اجرایی عراق ممکن است آنقدر قدرتمند نباشند که بقای این قوانین را در کشور و منطقه‌ای که به‌طور سنتی مخالف با برخی تغییراتی است که حکومت موقت ائتلاف اعمال نموده نظیر اجازه به خارجی‌ها برای تملک دارایی‌های عراق، تضمین نماید.(۵) سرانجام، این نه اصلاحات قانونی و نظارتی حکومت ائتلاف، بلکه عملکرد دولت موقت جدید عراق و دولت انتقالی است که زمینه‌ساز اقتصاد بازار در سال‌های آینده و برای آینده اقتصاد عراق سرنوشت‌ساز خواهد بود.

کنار گذاشتن سیستم کهنه: اقتصاد عراق تحت حکومت صدام

انتقال عراق به یک اقتصاد بازار بسیار دشوار است. زیرا ویژگی‌هایی که باعث می‌شد عراق به عنوان یک اقتصاد دستوری عمل کند، کاملاً مغایر است با آنچه برای اقتصاد بازار مورد نیاز است. عراق به عنوان یک اقتصاد دستوری فاقد هرگونه نهادهای قانونی، نظارتی، سیاسی و اقتصادی تشکیل‌دهنده اقتصاد بازار بود. اقتصاد دستوری صدام در زمان‌هایی نیز موفقیت‌آمیز بود: پیش از سال ۱۹۹۰، عراق یکی از ثروتمندترین و به لحاظ اقتصادی پیشرفته‌ترین کشورهای جهان عرب بود که دارای یک طبقه اجتماعی متوسط نسبتاً وسیع، توان فنی و یک استاندارد نسبتاً بالای آموزشی و درمانی در مقایسه با سایر کشورهای خاورمیانه و نیز تعداد زیاد زنان تحصیل‌کرده و دست‌اندرکار اقتصاد بود.(۶) اما در دهه ۱۹۹۰ به‌ویژه پس از جنگ خلیج فارس که در سال‌های ۱۹۹۱-۱۹۹۰ به فاصله بسیار کمی از پایان جنگ ایران و عراق در دهه ۱۹۸۰ به وقوع پیوست، سرنوشت عراق تغییر کرد. این جنگ‌ها به همراه تحریم‌های بین‌المللی بسیار سنگینی که پس از جنگ خلیج فارس از سوی سازمان ملل اعمال شد، به‌شدت به زیرساخت‌های عراق آسیب وارد نمود و درهای اقتصاد عراق را به روی سایر جهان بست. تا اوایل دهه ۱۹۸۰، شاخص‌های اقتصادی عراق روندی به شدت رو به کاهش داشت. درآمد سرانه

عراق در اوایل دهه ۱۹۸۰ چیزی حدود ۳۶۰۰ دلار برآورد می‌شد؛ در سال ۲۰۰۱ این رقم به ۱۰۰۰-۷۷۰ دلار تنزل یافت.[۷] از سال ۱۹۸۰ عراق با سقوط کامل تولید ناخالص داخلی، تورم شدید، کاهش ارزش پول خود و عدم سرمایه‌گذاری خارجی مواجه بود. علاوه‌بر این، بدهی‌های بین‌المللی بسیار سنگینی نیز به بار آورده بود.[۸]

هنگامی که آمریکا با نقشه‌های بلندپروازانه خود برای بازسازی اقتصاد عراق در سال ۲۰۰۳ به این کشور وارد شد، انتظار داشت با زیرساخت‌هایی سالم روبرو شود، اما جامعه بین‌المللی و ازجمله مؤسسات مالی بین‌المللی از اوایل دهه ۱۹۹۰ کمتر در عراق حضور داشتند و این یعنی این که اطلاعات چندان موثقی درباره اقتصاد عراق در دست نبود. انتظارات بیش از حد معقول آمریکا در مورد وضعیت زیرساخت‌های عراق تنها یک نمونه از ناتوانی این کشور در برنامه‌ریزی و آمادگی کافی برای دوره پس از جنگ در عراق بود.[۹] در واقع، آمریکا با اقتصادی مواجه شد که اصولاً می‌بایست دوباره از صفر بنا می‌شد چرا که چند دهه جنگ، تحریم‌ها و ضعف ناشی از بی‌توجهی صدام به نیازهای مردم آن را در هم شکسته بود. آمریکا از آنجا که وضع اقتصاد عراق را به درستی ارزیابی نکرده بود، نتوانست برای کارهای مهمی چون راه‌اندازی مجدد برق، آب مصرفی و ایجاد شغل برنامه‌ریزی مناسبی به عمل آورد. تأخیر در رفع این نیازها به نوبه خود تلاش‌های آمریکا را در به‌دست‌آوردن قلوب و اذهان مردم عراق دچار مشکل نمود و بدین‌ترتیب در خشونت‌هایی که با به‌طول‌انجامیدن اشغالگری افزایش می‌یافت، نقش داشت.

پیاده‌نمودن سیستم جدید: تلاش‌های حکومت موقت ائتلاف و چالش‌ها

باوجود این زیرساخت‌های فرسوده، آمریکا بر تلاش‌های خود برای انتقال اقتصاد عراق اصرار می‌ورزید. اقتصاددانان برجسته اهداف آمریکا را بسیار افراطی دانسته، مورد انتقاد قرار دادند و معتقد بودند که این مشکلاتی نظیر آنچه که در اروپای شرقی و اتحاد شوروی سابق در نتیجه به‌اصطلاح شوک درمانی خصوصی‌سازی و بازسازی نهادی در دهه ۱۹۹۰ به وجود آمد، در پی خواهد داشت. اما حکومت موقت ائتلاف به‌رغم این هشدارها از برنامه خود برای

خصوصی‌سازی سریع مؤسسات دولتی عراق دست برنداشت و دروازه‌های عراق را به روی مالکیت و سرمایه‌گذاری خارجی گشود. عدم وجود فرصت‌های اقتصادی و حساسیت‌های سیاسی که در مورد سنت دیرینه یارانه‌های نفت و غذا در عراق وجود داشت و نیز این واقعیت که بیش از ۶۰ درصد جمعیت عراق برای تأمین نیازهای غذایی خود همچنان به دولت متکی هستند آمر بر این بود که آمریکا بخشی از برنامه‌های خود مانند خصوصی‌سازی سریع مؤسسات دولتی عراق و قطع یارانه‌های نفت و غذا را به تعویق بیاندازد. اما حکومت موقت ائتلاف اصلاحات اساسی بسیاری را به تصویب رساند که اگر دولت عراق آنها را ادامه دهد، ماهیت اقتصاد عراق را به کلی دگرگون خواهد ساخت.

در عمل، بازسازی اقتصادی در دوران پس از جنگ به تأمین حداقلی امنیت، نظم و قانون بستگی دارد و عوامل گوناگون دیگری نیز می‌تواند در آن دخیل باشد. ازجمله برقراری یک نظام مالی مبتنی‌بر بازار؛ ایجاد یک چارچوب قانونی و نظارتی؛ تأسیس نهادهای اداری کارآمد؛ خصوصی‌سازی مؤسسات دولتی؛ بازسازی بخش‌های حیاتی اقتصاد؛ تأمین خدمات اساسی مانند بهداشت، آموزش، برق و آب؛ ایجاد شغل و عادی‌سازی روابط با دنیای خارج. حکومت موقت ائتلاف، اقداماتی را در همه این زمینه‌ها انجام داد. اما آنچه که اقدامات حکومت موقت ائتلاف را افراطی می‌ساخت توجه زودتر از حد معمول آن به اصلاح بخش مالی عراق و ایجاد یک فضای سرمایه‌گذاری تجاری بود و نیز این واقعیت که این حکومت اصلاحات قانونی قابل ملاحظه‌ای را به عنوان یک نیروی اشغال‌گر و بدون دخالت یک دولت مشروع عراقی انجام داد.

بازسازی بخش بانکی و نظام مالی عراق، بخش مهمی از احیای فعالیت‌های عادی اقتصادی بود. این، سرمایه‌گذاری تخصیص و انتقال سرمایه را در اقتصاد مقدور ساخته و یک سازوکار ثابتی را برای پرداخت حقوق به کارکنان غیرنظامی، افسران پلیس، معلمان و کارکنان درمانی از میان سایر خدمت‌دهندگان به‌وجود آورد. حکومت موقت ائتلاف، یک قانون تجاری مدرن بانکی را برای اداره بانک‌های خصوصی عراق تکوین نمود؛[۱۱] بانک مرکزی را بازگشایی و قانونی را برای استقلال این بانک به تصویب رساند؛[۱۲] و یک بانک تجارت در عراق برای

تسهیل معاملات بین‌المللی که بانک‌های موجود در عراق قادر به انجام آن نبودند، افتتاح نمود. وزارت دارایی آمریکا، مشاورانی را در وزارت دارایی موقت عراق منصوب نمود و کلاس‌هایی در مورد استانداردها و فناوری بانکداری برای بانکداران عراقی تشکیل داد. همه اینها نشان‌دهنده تغییر مسیر در تئوری، از شیوه بانکداری دوران صدام بود که در آن هیچ بانک مستقلی وجود نداشت و اساس تصمیم‌گیری‌ها برای وام‌دهی، کسی بود که شما با آن آشنایی داشتید. صدام سیاست‌های بانک مرکزی و بانک‌های دولتی را تعیین می‌کرد؛ گرچه چند بانک خصوصی نیز وجود داشتند اما آنها تنها میزان اندکی از کل دارایی‌های بانکی عراق را در اختیار داشتند. حکومت موقت ائتلاف در اصلاح شیوه‌های کهنه و فاسد بانکداری دوران صدام پیشرفت‌های چشمگیری حاصل نمود. لیکن حتی در دوران حکومت ائتلاف نیز عراق هنوز به عنوان یک اقتصاد پولی عمل می‌کرد و اکثر عراقی‌ها همچنان پول خود را خارج از نظام رسمی بانکی نگهداری می‌نمودند.(۱۳)

در واقع اجرای اصلاحات حکومت موقت ائتلاف در بخش مالی، پیشرفت کندی داشت. بانک مرکزی برای تشویق به ورود دانش فنی و فناوری روز به داخل کشور، در ژانویه ۲۰۰۴ به تعدادی از بانک‌های خارجی جواز کار در عراق صادر نمود اما نگرانی‌های امنیتی در دوران اشغال‌گری آمریکا آنچنان شدید بود که تا زمانی که حکومت موقت ائتلاف حاکمیت را در اواخر ژوئن به دولت موقت عراق واگذار نکرد، حتی یک بانک خارجی نیز در این کشور افتتاح نشد.(۱۴) مقامات آمریکایی اقدامات اولیه انجام‌شده در جهت ایجاد یک چارچوب قانونی و نظارتی مدرن برای بخش مالی را مورد ستایش قرار دادند اما در دوران اشغال‌گری خود نیز اذعان داشتند که هنوز جای چنین چارچوبی خالی است.(۱۵) ادعاهایی مبنی‌بر فساد شدید در سیستم مالی وجود داشت. به عنوان مثال رسانه‌های خبری و سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی گزارش کردند که وزرای دولت از حساب‌های بانکی وزارت‌خانه‌ها برای استفاده شخصی خود پول بیرون می‌برند.(۱۶) حکومت موقت ائتلاف پیشرفت‌هایی در زمینه ایجاد یک چارچوب برای سیستم مالی مبتنی‌بر بازار حاصل نمود، اما بی‌ثباتی فزاینده سیاسی و سیستم نوپای قضایی در

عراق حاکی از آن بود که سازوکارهایی که برای اعمال آن چارچوب به کار رفتند بسیار ضعیف عمل کردند. علاوه‌بر این، همان‌گونه که در زیر بحث می‌شود، وضعیت اصلاحات حکومت موقت ائتلاف در طولانی‌مدت، سؤالی است که همچنان بی‌جواب مانده است.

حکومت موقت ائتلاف، اصلاحات چشمگیری را نیز برای مساعدنمودن محیط تجاری عراق برای کار، به اجرا گذاشت. شاید بحث‌برانگیزترین آنها، دستور ۳۹ حکومت موقت ائتلاف در ۱۹ سپتامبر ۲۰۰۳ بود که خط‌مشی اقتصادی عراق که چند دهه سرمایه‌گذاری در اموال دولتی عراق را به عراقی‌ها و سایر کشورهای عربی محدود نموده بود، دگرگون ساخت. دستور ۳۹، سرمایه‌گذاری و مالکیت صد در صد خارجی و مدیریت امور تجاری عراق به استثنای بخش‌های منابع طبیعی (ازجمله نفت)، بانک‌ها و شرکت‌های بیمه را امکان‌پذیر می‌ساخت.[۱۷] عراقی‌ها ابراز نگرانی نمودند که دستور ۳۹ ممکن است منجر شود به این که شرکت‌های چندملیتی، شرکت‌های عراقی را از پای درآورند.[۱۸] ناظران خارجی از این نگران بودند که کنارگذاشتن سریع فرهنگ تجاری عراق ممکن است باعث ناهنجاری‌های شدیدی در اقتصاد عراق شود و دیگر این که حکومت موقت ائتلاف تحت هر شرایطی، فاقد اختیارات قانونی برای اعمال چنین اصلاحات بنیادینی بود.[۱۹]

علاوه‌بر این، حکومت موقت ائتلاف مجوزهای لازم در دوران صدام برای تجارت و نیز تعرفه‌های صادارت و واردات را حذف نمود و در عوض یک مالیات ۵ درصدی «بازسازی» بر روی اکثر واردات اعمال نمود. مرزهای باز عراق و امنیت ناقص مرزی در طول دوران اشغال این کشور موجب شد که اگر هم نظارتی بر ورود و خروج کالا وجود داشته بسیار ناچیز باشد. حکومت موقت ائتلاف قوانین امنیتی جدیدی را با هدف افتتاح یک بازار بورس مدرن در بغداد تدوین نمود. (بازار بورس عراق برای اولین‌بار از زمان سقوط صدام در ۲۴ ژوئن ۲۰۰۴ شروع به کار نمود).[۲۰] قیمت‌ها نیز به استثنای قیمت غذا و گاز، آزاد شدند و حکومت موقت ائتلاف، تا سقف ۱۵ درصد مالیات بر درآمد افراد و شرکت‌ها را جایگزین نرخ ۴۵ درصدی مالیات دوران صدام نمود.[۲۱] حکومت موقت ائتلاف، اصلاحات قانون مالیات را با استفاده از تجربه سایر

کشورها نظیر روسیه که انتقال از اقتصادهای تحت کنترل داشتند الگوبرداری نمود. هم منتقدان و هم طرفداران اصلاحات، این سقف ۱۵ درصدی را مالیات یکسانی عنوان نمودند که آرزوی دیرین محافظه‌کاران مالی در ایالات متحده بوده است.(۲۲) دولت صدام جمع‌آوری مالیات را به اجرا نگذاشت و بعید به نظر می‌رسد که دولت جدید به خصوص باتوجه به نرخ بالای بیکاری در عراق و اقتصاد غیررسمی فعال، در این کار موفقیت چندانی حاصل کند.

یکی از موفق‌ترین اصلاحات حکومت موقت ائتلاف، تغییر دو پول قدیمی عراق، «دینار صدام» و «دینار سوئیسی» (که در شمال عراق استفاده می‌شد) به دینار جدید عراقی بود. وضعیت امنیتی ایجاب می‌نمود که پول جدید در سراسر عراق با اسکورت شدید نظامی به بانک‌ها ارسال شود، با این حال حکومت موقت ائتلاف توانست در بحبوبه یک شورش تمام عیار، توزیع حدود دو میلیارد قطعه اسکناس جدید را به انجام برساند.(۲۳) عراقی‌ها از پول جدید استقبال نموده مشتاق بودند پایان کار پول بی‌ارزش قدیمی خود را ببینند و پولی را استفاده کنند که عکس صدام روی آن نباشد. ارزش این پول پس از عرضه آن در ژانویه ۲۰۰۴ به مرور افزایش پیدا کرد و تورم مهار شد. اما مخالفت شدید عراقی‌ها و تهدید شورش گسترده مردم، حکومت ائتلاف را مجبور نمود از برخی اهداف اصلی خود صرف‌نظر نماید ازجمله حذف یارانه‌های نفت و غذا و نیز خصوصی‌سازی نهادهای دولتی که قبلاً ذکر شد. نرخ بالای بیکاری، فقدان امنیت غذایی و خطوط طولانی گاز تنها معدودی از واقعیت‌هایی بودند که حکومت موقت ائتلاف را وادار به تجدیدنظر در برنامه‌های اولیه خود نمودند. حکومت موقت ائتلاف به جای آنکه صدها هزار نفر را با بستن یا خصوصی‌سازی نهادهای دولتی، بیکار و سرگردان کوچه و خیابان‌ها کند، به کارکنان نهادهای دولتی حقوق پرداخت نمود گرچه اغلب آنها به دلیل نبودِ کار و یا عدم رقابت با خارج کاری انجام نمی‌دادند.(۲۴) حذف یارانه‌های سنگین و خصوصی‌سازی در درازمدت برای تبدیل عراق به یک اقتصاد بازار ضروری خواهد بود، اما حکومت موقت ائتلاف ترجیح داد که در مورد این مسائل حساس، یک دولت مستقل عراقی (و نیز شرایط سیاسی) تصمیم‌گیرنده باشد.

گرچه حکومت موقت ائتلاف، خصوصی‌سازی را به اجرا نگذاشت و بسیاری دیگر از اصلاحات آن تا به حال تنها بر روی کاغذ انجام شده، اما در دوران حکومت ائتلاف، عراق آمادگی بیشتری برای فعالیت بخش خصوصی پیدا کرد. بازارهای محلی بازگشایی شده و در بغداد و سایر شهرهای عراق مشغول به فعالیت شدند. کالاهای مصرفی از مرزها سرازیر شدند و مصرف‌کنندگان حریص عراقی هر چیزی از آنتن‌های ماهواره و از ماشین‌های لباسشویی گرفته تا وسایل برقی و تجهیزات گودبرداری را می‌قاپیدند. درآمد طبقه متوسط افزایش یافت (گرچه بیکاری و کم‌کاری همچنان بالا بود). خدمات تلفن همراه در سراسر عراق در دسترس قرار گرفت و استفاده از تلفن به یک باره افزایش یافت. مغازه‌ها، شرکت‌های تولیدی و کافی‌نت‌های جدیدی در بغداد و سایر شهرها شروع به کار کردند و ساختار جدید در حال رونق‌یافتن بود.[۲۵] در واقع عراق «سرآمد کشورها در سرکوب‌شدن نیازها» نامیده شد.[۲۶]

به هرحال، عدم ثبات امنیتی و سیاسی، اشتیاق شرکت‌های بین‌المللی را برای سرمایه‌گذاری در عراق کاهش داد. اکثر شرکت‌های بین‌المللی که در طول دوران اشغال در این کشور سرمایه‌گذاری کردند، یا از کشورهای دیگر منطقه بودند و یا متعلق به مهاجران عراقی بودند که اکثر اینها سرمایه‌گذاری‌های کوچکی انجام می‌دادند که کمکی به حیات دوباره اقتصاد عراق نمی‌کرد. اکثر شرکت‌ها سرمایه‌گذاری‌های کلان را منوط به ایجاد محیط باثبات امنیتی و سیاسی می‌دانستند. به‌رغم تلاش‌های دولت آمریکا برای جلب شرکت‌های آمریکایی به بازار عراق از طریق یک سری کنفرانس‌های تجاری، اکثر شرکت‌های آمریکایی عدم حضور خود را همچنان ادامه دادند. تنها شرکتی که در دوران اشغال عراق در این کشور سرمایه‌گذاری نمود، پپسی‌کولا بود که در کارخانه قدیمی نوشابه غیرالکلی در بغداد ۱۰۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری کرد.[۲۷] عدم سرمایه‌گذاری خارجی و نیز فقدان وام بانکی موجب شد که شرکت‌های عراقی در تأمین اعتبار برای شروع و یا از سرگیری کارهای اقتصادی با مشکل مواجه باشند.[۲۸] وفور کالاهای ارزان و اغلب مرغوب‌تر خارجی که از طریق مرزهای باز عراق به داخل سرازیر می‌شدند نیز عرصه را بر شرکت‌های عراقی که در طول سال‌ها حکومت صدام از رقابت بین‌المللی دور نگه داشته شده بودند، تنگ کرده بودند.

اقدامات حکومت موقت ائتلاف برای از سرگیری ارائه خدمات اساسی بـه‌ویژه آب و برق و نیز تولید و صدور نفت به کندی انجام شد که این خود اقدامات تجدید حیات اقتصادی عراق را به شدت با مشکل مواجه ساخت. حکومت موقت ائتلاف پس از آنکه عراقی‌ها در اثر کمبود برق ماه‌های بسیار گرم تابستان ۲۰۰۳ را پشت‌سر نهادند، بالاخره توانست میزان تولید برق را در اکتبر ۲۰۰۳ به حد پیش از جنگ برساند لیکن توزیع آن هنوز نامنظم بود و روزانه با خاموشی‌های متعددی همراه بود. حکومت موقت ائتلاف به مردم عراق تأمین ۶۰۰۰ مگاوات سقف تقاضای برق را تا تابستان ۲۰۰۴ وعده داده بود. لیکن تأخـیر در راه‌انـدازی نـیروگاه‌ها، خرابکاری در خطوط برق و کاهش تولید نفت به دلیل شورش مـوجب شـد کـه تـوزیع بـرق همچنان تا اواخر ژوئن ۲۰۰۴ به‌طور متوسط در حدود ۴۰۰۰ مگاوات باقی بماند. بدون آنکه اثری از برآورده‌شدن اهداف حکومت موقت ائتلاف وجود داشته بـاشد، تـابستان دیگـری بـا قطعی‌های مکرر برق در کمین بود.[۲۹] تلاش حکومت موقت ائـتلاف بـرای بـه راه‌انـداخـتن کارخانه‌های تصفیه آب نیز در زمانی که حاکمیت واگذار شد، عقب‌تر از برنامه بود. گرچه میزان دسترسی به آب تا آن زمان تقریباً تا حد پیش از جنگ افزایش یافته بود،[۳۰] اما عراق ـ که از موهبت آب برخوردار بود ـ هنوز بطری آب وارد می‌کرد و تعمیر شبکه‌های تأمین آب ماه‌ها یا سال‌ها عقب افتاد.[۳۱]

و بالاخره، شاید چشمگیرترین اقدام حکومت موقت ائتلاف از سرگیری تـولید نـفت عراق بود که مهم‌ترین بخش اقتصاد عراق به شمار می‌رود. حکومت موقت ائتلاف همان‌گونه که برای راه‌اندازی مجدد برق عمل کرده بود برای نفت نیز در ابتدا تلاش کرد تولید را به حدود ۲/۵ میلیون بشکه در روز یعنی سطح تولید پیش از جنگ، افزایش دهد. زمانی‌که حکومت موقت ائتلاف کنار رفت، تولید حدود دو میلیون بشکه در روز بود.[۳۲] این مقدار برای تـضمین یک منبع سود منظم برای دولت عراق از طریق صادرات کافی بود اما برای رفع نیازهای داخلی کافی نبود و ایجاب می‌کرد که دولت عراق همچنان نفت وارد کند. به‌علاوه، حملات مکرر به خطوط نفتی و شبکه‌های برق عراق، توانایی این کشور را در صادرات نفت که برای حیات اقتصاد عراق

بسیار مهم بود، تضعیف کرد. حملات خرابکارانه، زیربناهای نفتی عراق را تقریباً ۶۶ بار هدف قرار دادند که منجر به حداقل ۲۰۰ میلیون دلار خسارت شد.[۳۳]

حسابرسان دولت آمریکا، KPMG (یک شرکت حساب‌رسی آمریکایی که توسط هیأت نظارت بین‌المللی به‌کار گرفته شده بود تا بر مصرف نفت عراق نظارت کند) و سازمان غیردولتی نظارت بر درآمد عراق، حکومت موقت ائتلاف را به خاطر عدم اداره شفاف درآمد نفت عراق و بودجه‌های بازسازی آمریکا در مدت اشغال، مقصر دانستند.[۳۴] طبق قطعنامه ۱۴۸۳ شورای امنیت سازمان ملل در مه ۲۰۰۳، صندوق توسعه عراق (DFI) قرار بود که درآمدهای حاصل از نفت عراق را ذخیره کند و مسؤولیت مصرف منابع صندوق توسعه عراق، به حکومت موقت ائتلاف به عنوان یک حکومت اشغال‌گر واگذار شد. (مسؤولیت صندوق توسعه عراق در ۲۸ ژوئن ۲۰۰۴ به دولت موقت عراق واگذار شد). یک هیأت مشورت و نظارت بین‌المللی (IAMB) تشکیل شد و تصدی نظارت بر درآمدها و هزینه‌های صندوق توسعه عراق را به عهده گرفت، اما این هیأت پیشرفت چندانی حاصل نکرد، چراکه آمریکا حاضر نبود حکم این هیأت را تأیید نماید. در نتیجه هیأت مشورت و نظارت بین‌المللی اکثر تصمیمات حکومت موقت ائتلاف برای استفاده از درآمد نفت در طول دوران اشغال را مورد بررسی قرار نداد.[۳۵]

حکومت موقت ائتلاف همچنین به دلیل توجه بیش از حد به بخش نفت و رهاکردن سایر بخش‌های مهم تولیدی در اقتصاد عراق ازجمله کشاورزی و صنایع سبک مورد انتقاد قرار گرفت. تنوع‌بخشیدن به اقتصاد، بخش مهمی از تجدیدحیات اقتصاد عراق خواهد بود چراکه ایجاد یک مبنای مالیاتی جدید را ممکن خواهد ساخت. ادامه دادن به یک اقتصاد تک‌منبعی ممکن بود تقسیم‌بندی‌های طبقاتی و اقتصادی در عراق را تداوم بخشد.[۳۶] چنانچه عراق بخواهد از به‌اصطلاح بلای منابع طبیعی که به‌واسطه آن ثروت منابع طبیعی باعث تشدید چشم‌انداز منازعات خشونت‌بار، کاهش رشد اقتصادی، پایین‌بودن شاخص‌های توسعه انسانی، ضعف مدیریت کشور و نقض حقوق بشر درکشور می‌باشد، رهایی یابد در این مورد نیز تنوع بخشی بسیار مهم است.[۳۷]

در واقع این سؤال که عراق چگونه درآمدهای نفتی خود را اداره می‌کند تنها به چشم‌اندازهای اقتصادی آن مربوط نمی‌شود بلکه به ایجاد نهادهای دموکراتیک نیز بستگی دارد. حکومت موقت ائتلاف در ابتدا مجبور بود تا طرحی تهیه کند که درآمد نفت عراق را از طریق وجوه پس‌اندازشدهٔ نفت یا هر ساز و کار دیگری بین مردم عراق توزیع کند اما این حکومت تصمیم گرفت که این تصمیم ویژه را به رهبران جدید عراق واگذار کند که شاید به نوعی تأیید حساسیت‌های شدید آمریکا نسبت به نفت عراق بود. حل این پرسش‌ها مشخص می‌نماید که آیا عراق می‌تواند از این بلای منابع رهایی یافته اقتصاد خود را رونق بخشد و دموکراسی را برپا کند یا نه.

زمانی که حکومت موقت ائتلاف قدرت را به دولت موقت عراق واگذار کرد، مجموعه‌ای از قوانین، مقررات، کمیسیون‌های نظارتی و نهادهای جدیدی را از خود بر جا گذاشت که می‌توانست توسعه اقتصاد بازار را در عراق تقویت نماید. لیکن اصلاحات آن به‌طور عمده بر روی کاغذ بودند که به دولت تازه‌کار عراق واگذار شد تا در برابر انزجار احتمالی نسبت به ابتکار عمل‌های حکومت موقت ائتلاف (صرف‌نظر از موقعیت قانونی سؤال‌برانگیز آنها)، این دولت آن را به مرحله اجرا بگذارد. اوضاع امنیتی همچنان تهدیدی برای تضعیف اقدامات اقتصادی بود؛ پروژه‌های زیرساختی تاکنون با تأخیر بسیار زیادی همراه بوده‌اند. علاوه‌بر این، خدمات عمومی همچنان ناقص بود و عراقی‌ها نیاز مبرمی به اشتغال داشتند. اینها مسائل عمده پیش‌روی عراقی‌ها در تابستان ۲۰۰۴ بودند، نه این که عراق آیا روزی در آینده یک اقتصاد بازار می‌شود یا نه.

مسیر پیش رو: ناهموار، یا به مدد طلا(ی سیاه) هموار؟

مشکلات عدیده‌ای که هم بر اقدامات بازسازی حکومت موقت ائتلاف و هم بر منافع سرمایه‌گذاران در بازار عراق اثرگذار بود، تأثیرات بلندمدت اقدامات اقتصادی حکومت موقت ائتلاف را در ابهام قرار داد. ثبات امنیتی و سیاسی، ثبات قانونی و پشتیبانی عراقی‌ها ـ که همه

سؤالات بدون پاسخی در اواخر ژوئن ۲۰۰۴ بودند ـ مشخص خواهند کرد که آیا اقدامات حکومت موقت ائتلاف به تحقق اهداف آمریکا در عراق و تجدید حیات اقتصادی که هدف آن رفاه بیشتر مردم عراق است، منجر خواهد شد یا خیر.

نگرانی‌های امنیتی و سیاسی

خرابکاری در پروژه‌های اقتصادی و وخامت اوضاع امنیتی که مشخصه حضور حکومت موقت ائتلاف در عراق بود، همه اقدامات اقتصادی را تضعیف نمود. حکومت موقت ائتلاف، قدرت را در بحبوحه یک شورش تمام‌عیار به عراقی‌ها واگذار کرد. نه‌تنها در طول دوران تصدی حکومت موقت ائتلاف حملات مکرر به نیروهای آمریکایی در سراسر کشور وجود داشت، بلکه در بهار ۲۰۰۴ عراقی‌ها و غیرنظامیان بین‌المللی ازجمله امدادگران و پیمانکاران مشغول در کار بازسازی زیرساخت‌های عراق، نیز مورد حمله واقع می‌شدند.

خصومت‌ها و حملات پیوسته به خارجی‌ها، سفر در کشور به قصد عزیمت به محل پروژه‌های بازسازی را برای مقامات ائتلاف و پیمانکاران مشکل ساخت که این اتمام کار را به تعویق می‌انداخت. تا زمانی‌که حکومت موقت ائتلاف، قدرت را واگذار کرد اکثر خارجی‌ها به ندرت جرأت می‌کردند از اماکن به شدت حفاظت‌شده خود خارج شوند و این کار را تنها با وجود تدابیر شدید امنیتی خصوصی انجام می‌دادند. برخی کشورها و شرکت‌ها در پاسخ به این حملات، همه کارکنان خود را از عراق بیرون بردند. به عنوان مثال، آلمان و روسیه شرکت‌های برق را پس از موردحمله قرارگرفتن کارکنان آنها در بهار ۲۰۰۴، از عراق خارج کردند. کره جنوبی پس از آنکه یک امدادگر کره جنوبی توسط تروریست‌های اسلام‌گرا در ماه ژوئن ربوده و سرش را بریدند، همه نیروهای غیرنظامی خود را از عراق بیرون برد.

خرابکاری شورشیان عراقی در زیرساخت‌های مهم در دوران اشغال چنان عادی شده بود که حکومت موقت ائتلاف اخبار موفقیت را از بیم ایجاد هدف‌های بیشتر برای حمله، مخفی نگاه می‌داشت. به‌عنوان مثال در مه ۲۰۰۴ حکومت موقت ائتلاف در مورد این واقعیت که

شرکت بکتل[1] برای اولین‌بار در طی ۱۵-۱۰ سال گذشته توانست در بغداد تصفیه فاضلاب را آغاز کند، اطلاع‌رسانی نکرد.(۳۹)

از سوی دیگر، کسب و کار تأمین امنیت خصوصی رونق پیدا کرده بود. تعداد پیمانکاران خصوصی که کارشان تأمین امنیت در عراق بود در اوایل ژوئن به حدود ۲۰/۰۰۰ نفر می‌رسید که شرکت‌های تأمین امنیت خصوصی را پس از آمریکا به دومین عامل کمک‌کننده به «نیروهای نظامی» در تأمین امنیت تبدیل کرده بود. چندین شرکت امنیتی جدید به یک‌باره سر بر آوردند تا نیازهای امنیتی را برآورده سازند. برخی از آنها را دولت آمریکا به کار گرفته بود تا از غیرنظامیان آمریکایی در عراق حفاظت کنند یا امور نظامی را به انجام برسانند؛ برخی دیگر را پیمانکاران خصوصی استخدام کرده بودند تا از کارکنان خود که در پروژه‌های بازسازی عراق مشغول به کار بودند محافظت کنند.(۴۰) این نیاز به تأمین امنیت برای محافظت از پیمانکاران بین‌المللی که در عراق مشغول به کار بودند، بودجه بازسازی موجود آمریکا برای پروژه‌های عراق را تحلیل برد. حکومت موقت ائتلاف در ابتدا پیش‌بینی کرده بود که حدود ۱۰ درصد از ۱۸/۶ میلیارد دلاری را که کنگره آمریکا به بازسازی عراق اختصاص داده بود، صرف هزینه‌های امنیتی بنماید؛ در ماه ژوئن، پاول ولفوویتز[2] در کنگره تأیید کرد که ۱۵-۱۰ درصد از هزینه پروژه‌ها به عنوان «مالیات امنیت» صرف شده است.(۴۱) پیمانکارانی که در عراق دلمشغول به کار بودند مدعی بودند که ۲۵-۲۰ درصد، به واقعیت نزدیک‌تر است.(۴۲) برخی تخمین می‌زدند که هزینه‌های بیمه و تأمین امنیت کارکنان موجود در عراق بالغ‌بر ۵۰ درصد هزینه‌های بهره‌برداری‌شان می‌شد.(۴۳) صرف‌نظر از ارقام واقعی، نیازهای امنیتی موجب شده بود که پول بسیار کمتری به پروژه‌های بازسازی تعلق گیرد.

اوضاع ناپایدار سیاسی در عراق نیز از تمایل خارجی‌ها به سرمایه‌گذاری، رغبت کمک‌دهندگان به مشارکت و توانایی حکومت موقت ائتلاف به اجرای اصلاحات اقتصادی درازمدت می‌کاست. در زمان اشغال عراق اکثر شرکت‌ها تمایلی به سرمایه‌گذاری کلان نشان

1. Bechtel
2. Paul Wolfowitz

نمی‌دادند و ترجیح می‌دادند که صبر کنند تا کشور دولتی مشروع و دائمی داشته باشد. شرکت‌هایی که می‌بایست سرمایه‌گذاری عظیم و درازمدت انجام می‌دادند ـ مثل بخش نفت ـ عمداً تصمیمات خود را به تعویق می‌انداختند تا یک دولت مستقل روی کار بیاید. بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در مدت اشغال عراق از اعطای وام یا سرمایه‌گذاری در این کشور خودداری می‌کردند با این استدلال که قوانین‌شان آنها را منع می‌کند از این که در کشوری که دولت مستقلی ندارد کاری انجام دهند. کمک‌دهندگان دوجانبه غیر از آمریکا و انگلیس در تأمین وجوه کمکی که تحت کنترل حکومت موقت ائتلاف بود تردید داشتند. از این‌رو در کنفرانس کمک‌دهندگان بین‌المللی برای بازسازی عراق در اکتبر ۲۰۰۳ در مادرید، بانک جهانی ـ برای اداره وجوه امانی ـ و صندوق بین‌المللی تسهیلات، بازسازی ـ برای آنکه بتوانند از طریق یک صندوق بین‌المللی و خارج از حیطه حکومت موقت ائتلاف، برای اقدامات بازسازی پول فراهم کنند، جلسه‌ای تشکیل دادند.

به همین نحو عامل دیگری که برای چشم‌اندازهای درازمدت اقتصاد عراق نگران‌کننده است، شیوع و ریشه‌دارشدن فساد می‌باشد. بخشی از این، به دوران صدام باز می‌گردد که یک بازار سیاه داغی به وجود آمده بود. نوع جدیدی از فساد در عراق پس از صدام شکل گرفت لیکن با این ادعا که فساد در عراق در قالب قراردادهای ناعادلانه، تحمیل قیمت‌ها و حق و حساب گرفتن‌ها ۲۰٪ از بودجه بازسازی آمریکا را هدر داد.[۴۴] حکومت موقت ائتلاف کلاً نتوانست برای جلوگیری از فساد بر هزینه‌های دولت عراق نظارت کند چراکه مقامات حکومت ائتلاف در درون منطقه سبز شدیداً حفاظت‌شده در بغداد پناه گرفته بودند. حکومت موقت ائتلاف برای مبارزه با فساد تدابیری را به کار بست از جمله تشکیل یک هیأت عالی حسابرسی، یک کمیسیون همبستگی ملی و انتصاب یک بازرس کل در هر وزارت‌خانه دولتی. اما همه این کارها در روزهای آخر حکومت موقت ائتلاف انجام شد و اصلاً معلوم نیست که باتوجه به عدم آشنایی کشور با شفافیت یا پاسخگویی دولت و نیز امر خطیر آموزش این برنامه‌هادر غیاب نظم و قانون، آنها بتوانند مأموریت خود را به انجام برسانند.

بار مالی بین‌المللی بسیار زیاد عراق نیز بر هر بحثی درمورد چشم‌اندازهای درازمدت اقتصاد عراق سایه افکنده است. عراق حدود ۱۲۰ میلیارد دلار بدهی بین‌المللی دارد.[۴۵] گرچه از طلبکاران عراق قول گرفته شده است که مقدار قابل‌توجهی از کل این بار بدهی را ببخشند اما آمریکا و سایر کشورهای طلبکار هنوز در مورد این که حاضر به بخشش چه میزان از بدهی هستند به توافق نرسیده‌اند. بدون یک کاهش اساسی، پرداخت این بدهی‌ها، درآمدهای نفتی عراق را در قبضهٔ خود خواهد گرفت.[۴۶] علاوه بر این، کل تعهدات مالی عراق، دهها میلیارد دلار آمریکا در جنگ خلیج‌فارس به‌عنوان ادعای خسارت را نیز شامل می‌شود که در حال حاضر ۵ درصد از درآمدهای نفتی عراق را به خود اختصاص می‌دهد آنهم به شیوه‌ای که قطعنامه‌های متعدد شورای امنیت سازمان ملل از آن حمایت می‌کنند. تردید درمورد نحوه رفع این بدهی‌ها و ادعاها، آینده اقتصاد عراق را در ابهام فرو خواهد برد و بهانه‌های سرمایه‌گذاران را همچنان باقی خواهد گذاشت.

حتی پس از آنکه دولت موقت عراق قدرت را در دست گرفت، هنوز معلوم نبود که سرمایه‌گذاران یا کمک‌دهندگان بلافاصله برای ورود به عراق تجدیدنظر کنند. باتوجه به تداوم تأثیر آمریکا بر عمده سیاست‌گذاری‌ها و عدم اطمینان از این که آیا عراقی‌ها دولت جدید را به عنوان یک دولت مشروع می‌پذیرند، سؤالات مبنی بر حاکمیت واقتدار دولت همچنان بر جای ماند. مشکلات امنیتی، نگرانی‌ها درمورد توان ایستادگی دولت در مقابل هرج و مرج فزاینده عراق راتشدید می‌کرد. برطبق قانون اساسی عراق و قطعنامه ۱۵۴۶ شورای امنیت سازمان ملل، انتخابات دولت انتقالی نباید دیرتر از ژانویه ۲۰۰۵ انجام شود. لیکن ناامنی موجود در عراق بیانگر احتمال عدم توانایی سازمان ملل در سازمان‌دهی انتخابات در زمان مقرر می‌باشد که این خود صحنه سیاسی عراق را پیچیده‌تر خواهد ساخت

عدم ثبات قانونی

عدم ثبات قانونی نیز مانع دیگری پیش روی سرمایه‌گذاران و اجرای اصلاحات

اقتصادی حکومت موقت ائتلاف می‌باشد. متخصصان حقوق بین‌الملل معتقدند که حکومت موقت ائتلاف در اجرای برخی از اصلاحات اساسی اقتصادی خود به ویژه دستور ۳۹ که مالکیت ۱۰۰ درصد خارجی‌ها نسبت به دارایی‌های عراق را برای اولین بار در تاریخ عراق مجاز دانسته است، از حدود اختیارات خود به عنوان یک نیروی اشغال‌گر پا را فراتر نهاده است. این بحث‌ها با قطعنامه ۱۴۸۳ که در مه ۲۰۰۳ تصویب شد و وضعیت حکومت موقت ائتلاف را به عنوان یک قدرت اشغال‌گر تثبیت می‌کرد و صراحتاً آن را به اطاعت از مقررات ۱۹۰۷ لاهه و کنوانسیون‌های ۱۹۴۹ ژنو ملزم می‌نمود، به اوج خود رسید.[۴۷] بند ۴۳ مقررات لاهه از نیروی اشغال‌گر می‌خواهد که «ضمن رعایت قانون حاکم بر کشور، مگر این که از این کار مطلقاً بازداشته شده باشد، در حد امکان نظم و امنیت عمومی را تأمین نماید.»[۴۸] بند ۶۴ کنوانسیون ۱۹۴۹ ژنو عنوان می‌دارد که نیروی اشغال‌گر باید به قوانین حاکم بر کشور تحت اشغال احترام بگذارد مگر این که این قوانین «تهدیدی برای امنیت» نیروی اشغال‌گر باشند یا مانعی برای اجرای این کنوانسیون ایجاد نمایند و شرایط محدودی را برمی‌شمرد که نیروی اشغال‌گر تحت آن شرایط مجاز به انجام اصلاحات در کشور تحت اشغال می‌باشد: «تا به وظایف خود در قبال این کنوانسیون، حفظ دولت گماشته در کشور و تأمین امنیت نیروی اشغال‌گر عمل نماید.»[۴۹]

سفیر سیار سابق آمریکا برای جنایات جنگی، دیوید شفر[۱] معتقد است باتوجه به این که ایالات متحده درصدد بود که یک دگرگونی در ساختار اقتصادی و سیاسی عراق به وجود آورد، قانون اشغال الگوی غلطی برای عراق پس از جنگ بود. این قانون «برای دگرگونی جامعه نبود. این قانون اصلاحات جزیی اجتماعی را جایز دانسته و جوازی برای دگرگونی کلی نیست.»[۵۰] دیگر کارشناسان، تشریح کرده‌اند که اختیارات یک نیروی اشغال‌گر «آزادانه تفسیرشده تا اصلاحات اقتصادی که استانداردهای زندگی را در کشور تحت اشغال بهبود می‌بخشد، امکان‌پذیر سازد. اما کمتر سابقه دارد اصلاحات غیرقابل برگشتی انجام شود که دولت‌های آینده نتوانند آنرا به حالت اول بازگردانند، مانند حراج اموال غیرمنقول دولت.»[۵۱] در

1. David Scheffer

اصل، قانون اشغال آمر است به این که یک نیروی اشغال‌گر باید تا آنجاکه عملی باشد و به جز در موارد محدودی، وضعیت موجود را حفظ کند؛ و اجازه دگرگونی کامل در ساختارهای اساسی کشور را نمی‌دهد. ولیکن حکومت موقت ائتلاف دست به دگرگونی اساسی در اقتصاد زده، قوانین دوران صدام را لغو و قوانین جدیدی را به تصویب رساند که اگر دولت آینده عراق این قوانین را لحاظ کنند، تاریخ و سنن اقتصادی عراق را متحول خواهد ساخت.

حکومت موقت ائتلاف مدعی بود که مجاز به ایجاد اصلاحات شدید می‌باشد چرا که بهبود اقتصاد عراق رابطه تنگاتنگی با اقدامات امنیتی ائتلاف دارد. همچنین معتقد بود که قطعنامه ۱۴۸۳ مبنای قانونی اقدامات اقتصادی این دولت را فراهم کرده بود. زیرا از حکومت موقت ائتلاف خواسته بود تا «رفاه مردم عراق را از طریق اداره کارآمد کشور و بویژه با فعالیت درجهت برقراری ثبات و امنیت، تأمین نماید.»(۵۲) اسکات کسل[1] وکیل حکومت ائتلاف می‌گفت: «ما براین باوریم که حکومت موقت ائتلاف می‌تواند اقدامات اقتصادی قابل ملاحظه‌ای در عراق انجام دهد به ویژه در جاهایی که این اقدامات اهداف و امنیت نیروهای ائتلاف را تأمین می‌کند. بین سلامت اقتصادی و امنیت عراق رابطه نزدیکی وجود دارد.»(۵۳) لیکن در تصویب قوانینی نظیر دستور ۳۹ به نظر می‌رسید هدف حکومت موقت ائتلاف فراتر از محافظت از نیروها یا نیازهای امنیتی باشد. این تلاشی بود درجهت دگرگونی چشم‌انداز اقتصادی عراق و ایجاد چارچوبی برای اقتصاد بازار به شیوه غربی و نه صرفاً ایجاد ثبات اقتصادی با اهداف امنیتی.

عدم مشروعیت احتمالی برخی از این اصلاحات از نظر قوانین بین‌المللی، شاید به خودی خود موجب از بین رفتن انگیزه سرمایه‌گذاری خارجی در کشور نشود. اما احتمالاً نگرانی از فعالیت براساس قوانین حکومت ائتلاف راافزایش خواهد داد، به ویژه برای آن دسته از شرکت‌هایی که سرمایه‌گذاری‌های کلان در عراق انجام می‌دهند.

درواقع، وضعیت قوانین حکومت ائتلاف پس از ۲۸ ژوئن به‌طور کلی نامعلوم است.

1. Scott Castle

قانون اساسی موقت عراق، یا قانون اجرایی موقت (TAL) که در مارس ۲۰۰۴ از سوی شورای حکومتی عراق به تصویب رسید، عنوان می‌دارد که قوانین، مقررات و دستورات حکومت موقت ائتلاف پس از انتقال حاکمیت نیز همچنان از ضمانت اجرایی برخوردارند مگر این که یک مصوبهٔ قانونی آنها را لغو یا اصلاح نماید. [۵۴] دولت جدید موقت عراق احتمالاً باتوجه به اختیاراتی که برای آن در قطعنامه ۱۵۴۶ در ۸ ژوئن ۲۰۰۴ مشخص گردیده و نیز اختیارات قانون‌گذاری‌اش که در قانون اجرایی موقت (TAL) و الحاقیه آن به تفصیل توضیح داده شده، در تصویب چنین قانونی دچار مشکل خواهد شد. برطبق قطعنامه ۱۵۴۶، دولت موقت باید از انجام هرگونه عملی که بر عراق پس از دوران این حکومت تأثیر بگذارد خودداری کند که این تا زمان انتخاب دولت انتقالی که حداکثر ژانویه ۲۰۰۵ خواهد بود، ادامه دارد. [۵۵] با این حال دولت منتخب می‌تواند (و یا ممکن است) قوانین حکومت موقت ائتلاف را به اختیار خود لغو یا اصلاح نماید، که این انگیزهٔ سرمایه‌گذاران را برای تصمیم‌گیری براساس این قوانین، حداقل تا روی کارآمدن یک دولت و قانون اساسی دائمی که برطبق قانون اجرایی موقت باید تا اواخر سال ۲۰۰۵ انجام شود، از بین می‌برد. آنچه موضوعات را پیچیده‌تر می‌کند عدم اشاره قطعنامه ۱۵۴۶ به قانون اجرایی موقت است در حالی که شیعیان عراق به شدت با برخی شروط مخالفند. نخست‌وزیر وقت عراق متعهد گردیده تا زمان روی کارآمدن یک دولت منتخب، به قانون اجرایی موقت احترام بگذارد و یک الحاقیه از این قانون که در ۱ ژوئن ۲۰۰۴ به تصویب رسید بیان می‌دارد که دولت موقت باید زیرنظر این قانون کار کند. در این الحاقیه آمده است که دولت موقت تنها در صورتی که شورای موقت وزرا به اتفاق آرای رئیس‌جمهور و دو معاون وی موافقت نمایند، می‌تواند قانونی را تصویب کند که این شامل اصلاح یا لغو قوانین حکومت موقت ائتلاف نیز می‌گردد. [۵۶] اما ایالات متحده چنان نگران تداوم اجرای دستورات حکومت موقت ائتلاف پس از ۳۰ ژوئن بود که در اواخر ژوئن تصمیم گرفت به‌طور صریح دستور ۱۷ را که طبق قانون عراق به نیروهای نظامی و غیرنظامی آمریکایی مصونیت اعطا می‌کرد، تمدید نماید. [۵۷]

حتی با فرض این که همه این بی‌ثباتی‌ها به نحوی رفع شود که سرمایه‌گذاران بالقوه را راضی کند، نظام قانونی و نظارتی عراق آنقدر نوپاست که نگرانی‌های دیگری را ایجاد خواهد کرد مانند توانایی اجرای قراردادهایی که عراق در آنها شریک است.(۵۸) علاوه بر این، عراق نظام کارآمدی برای حقوق مالکیت ندارد و اسناد و قباله‌های ملکی یا غیررسمی‌اند یا اصلاً وجود ندارند. ضمانت اجرایی قراردادها و نظام حقوق مالکیت برای سرمایه‌گذاران که لازم است مطمئن شوند که سرمایه‌هایشان محفوظ خواهد بود و حق مالکیتشان به رسمیت شناخته خواهد شد، بسیار حائز اهمیت است.

برای مردم عراق ... توسط مردم عراق

راهبرد اقتصادی حکومت موقت ائتلاف علاوه بر تصویب قوانین و مقررات جدید، اقدامات ویژه‌ای را نیز برای راه‌اندازی فعالیت‌های اقتصادی در عراق شامل می‌شد، از جمله استفاده آمریکا از بودجه بازسازی برای نوسازی زیرساخت‌ها، ایجاد شغل و سرمایه‌ای کردن اقتصاد عراق. ایالات متحده امیدوار بود در کوتاه مدت یا میان مدت با هزینه‌کردن میزان زیادی از وجوه کمک به بازسازی، اقتصاد عراق را احیا کند که این می‌توانست به ایجاد شغل، افزایش فرصت‌های شغلی برای شرکت‌های عراقی و تزریق پول موردنیاز اقتصاد بومی عراق و نیز فراهم کردن قراردادهای سودآور برای شرکت‌های آمریکایی درگیر در پروژه‌های بازسازی منجر شود. در اکتبر ۲۰۰۳، کنگره آمریکا بودجه متمم ۱۸/۶ میلیارد دلاری مورد درخواست رئیس‌جمهور برای بازسازی عراق را مورد تصویب قرار داد. حکومت موقت ائتلاف امیدوار بود که حدود ۱۳ میلیارد دلار از آن مبلغ را که می‌توانست یک تغییر اساسی به وجود آورد، درسال ۲۰۰۴ خرج کند. اما نحوه تنظیم قراردادها و مثلاً رقابت در واشنگتن بر سر این که کدام سازمان قراردادها را مدیریت می‌کند، موجب تأخیر در استفاده از این پول شد. (و در نهایت وزارت دفاع در این رقابت برنده شد) در نیمه ژوئن، حکومت موقت ائتلاف درست ۷/۶ میلیارد دلار از بودجه را برای قراردادهای موجود متعهد شده بود و تنها ۳۳۳ میلیون دلار صرف پروژه‌های بازسازی در عراق کرده بود.(۵۹)

علاوه بر این، بیشتر پولی که خرج شد، صرف قراردادهای آمریکا شد تا عراقی‌ها و حتی پس از ۲۸ ژوئن، قرار بود پیمانکاران آمریکایی قسمت اعظم بودجهٔ بازسازی عراق را دریافت کنند. اتکای دولت بوش به پیمانکاران بزرگ آمریکایی برای اجرای کار بازسازی عراق نه تنها بسیار گران‌تر از استخدام شرکت‌های عراقی است بلکه این بدین معناست که مبلغ بسیار ناچیزی از بودجهٔ بازسازی عراق صرف استخدام عراقی‌ها، سرمایه‌ای کردن اقتصاد عراق و ایجاد ظرفیت‌های بومی می‌شود. همان‌گونه که در بالا بحث شد، بخش قابل توجهی از بودجهٔ بازسازی عراق صرف نیازهای امنیتی، سود شرکت‌های آمریکایی، هزینه‌های اداری حکومت موقت ائتلاف و وزارت خارجه آمریکا می‌شود و فساد نیز میزان بیشتری را از بین می‌برد.

حکومت موقت ائتلاف وعده داده بود با ۱۸/۶ میلیارد دلاری که از کنگره دریافت می‌کند، ۵۰۰۰۰ فرصت شغلی ایجاد کند، اما از اواسط ژوئن به این طرف، پروژه هایی که با آن پول راه اندازی شده‌اند تنها ۱۵،۰۰۰ عراقی را به کار گرفته‌اند،(۶۰) که کمتر از یک چهارم از یک درصد کل نیروی کار موجود در عراق است که حدود ۷ میلیون نفر برآورد شده است. در مجموع، حکومت موقت ائتلاف مدعی بود که در دوران تصدی خود بیش از ۴۰۰،۰۰۰ فرصت شغلی ایجاد کرده است که قسمت اعظم آن با بودجه‌ای غیراز این ۱۸/۶ میلیارد دلار تأمین شده و بیشتر آنهم در بخش امنیتی بوده است.(۶۱) هنگامی که حکومت موقت ائتلاف قدرت را به دولت موقت عراق واگذار کرد، برآوردها در مورد میزان بیکاری از ۲۵ درصد تا ۵۰ درصد متفاوت بود (حکومت ائتلاف میزان بیکاری در دوران پیش از جنگ را ۶۰ درصد برآورد کرده بود،(۶۲) اما آمار چندان دقیقی درباره اقتصاد دوران صدام در دست نبود و حتی بر آوردهای دوران پس از جنگ نیز مطمئن نبوده و تا حد زیادی با هم متفاوت بودند). اکثر عراقی‌ها و ناظران خارجی،میزان بالای بیکاری را ناشی از مشکلات امنیتی در عراق می‌دانستند.

ناتوانی حکومت موقت ائتلاف در حل مشکل بیکاری در عراق در واقع به خوبی بیانگر این موضوع بود که عراقی‌ها در اقدامات بازسازی حکومت موقت ائتلاف جایی نداشتند. زیرا مقامات حکومت موقت ائتلاف به‌طور عمده خود را در منطقه سبز حبس کرده بودند، عدم

دستیابی آنها به اطلاعات دقیق و بی‌واسطه در مورد عراق، اقدامات آنها را در اصلاح نهادهای این کشور با مشکل مواجه ساخت.[۶۳] اغلب، تنها عراقی‌هایی که در پیشبرد برنامه‌های اقتصادی حکومت موقت ائتلاف سهیم بودند همانا اعضای شورای موقت حکومتی عراق بودند؛ در واقع حتی آنها نیز اکثراً فقط تصمیمات آمریکا را تأیید می‌کردند. حتی عملکرد بی‌طرفانه اعضای این شورا که با ادعای عراقی‌ها مبنی بر نامشروع‌بودن آن مواجه بود نیز نتوانست این ذهنیت که اصلاحات حکومت موقت ائتلاف از سوی آمریکا تحمیل شده است، را تغییر دهد.

اهداف آمریکا برای اقتصاد عراق ستودنی است. لیکن این اهداف برای آنکه قابل اجرا باشند باید خواست عراقی‌ها باشند. حکومت موقت ائتلاف که برنامه‌های اقتصادی خود را به‌گونه‌ای پیش برده بود که گویی عراق آزمایشگاهی برای سیاست‌های اقتصاد بازار غربی است، مشروعیت دائمی خود را با اجازه ندادن به عراقی‌ها برای ترسیم آینده اقتصادی خودشان، به مخاطره انداخت. سؤالی که اکنون باقی می‌ماند این است که آیا عراقی‌ها اهداف و سیاست‌های حکومت ائتلاف را قبول خواهند کرد؟ ضرورت دارد که آمریکا زمام تصمیم‌گیری اقتصادی را رهاکرده به عراقی‌ها اجازه دهد در روند بازسازی اقتصادی در کشورشان سهیم باشند.

کمک به عراقی‌ها برای ساخت یک اقتصاد بومی

کارشناسان پیش‌بینی کرده‌اند که اقتصاد عراق باتوجه به منابع نفتی و سرمایه‌های انسانی این کشور از ظرفیت رشد پایدار برخوردار باشد. اما حتی با فرض این که دولت آینده عراق تصمیم نداشته باشد که سیاست‌های بازارگرا و تغییرات قانونی حکومت موقت ائتلاف را لغو کند، بهبود اقتصاد در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت کاملاً به متغیرهای مهمی بستگی خواهد داشت که قبلاً مورد بحث قرار گرفت مانند ثبات امنیتی و سیاسی، ثبات قانونی و پشتیبانی عراقی‌ها از حکومت موقت ائتلاف. این برنامه اهداف مناسبی را دربرداشت اما حکومت ائتلاف به مشارکت‌دادن عراقی‌ها در برنامه‌ریزی‌های خود توجه کافی مبذول نداشت، به‌طوری که نتوانست شرایطی فراهم آورد که بیشترین سود را از بودجه بازسازی، عراقی‌ها ببرند نه شرکت‌های آمریکایی و یا

این که برنامه‌های اقتصادی در جهت ایجاد ظرفیت بومی باشند. هنوز برای برآورده‌شدن همه این سه متغیر خیلی زود است.

اگر ائتلاف و نیروهای امنیتی عراق بتوانند محیط امنیتی آشوب‌زدهٔ عراق را در کنترل خود درآورند باید پروژه‌های مهم زیرساختی و خدمات عمومی ادامه یابند، میزان بیکاری کاهش یابد و انتخابات طبق برنامه در ژانویه ۲۰۰۵ برگزار شود که همه اینها ثبات بیشتری را برای محیط اقتصادی عراق فراهم خواهد کرد. هرچند رهبران موقت عراق تعهد خود را نسبت به تبدیل عراق به یک اقتصاد بازار اعلام کرده‌اند اما هیچ تضمینی وجود ندارد که دولت منتخب عراق اوضاع را به حالت اول برنگرداند و تصمیم نداشته باشد که اقتصاد عراق را به آن چیزی که درگذشته بوده، یعنی یک تعصب ملی علیه مالکیت خارجی، نزدیک نسازد. علاوه بر این، چون مثلاً قوانین بانکی حکومت موقت ائتلاف برگرفته از قوانین اسلام نیستند، ممکن است برای دولت منتخب عراق بحث‌برانگیز باشد.(۶۵)

همواره بازسازی اقتصادی در دوران پس از جنگ، یک چالش است. منحصر به فرد بودن اوایل دوران پس از جنگ عراق به عنوان کشور تحت اشغال آمریکا، این چالش را بیشتر هم می‌کرد. گرچه ایالات متحده اهداف والایی برای اقتصاد عراق داشت و در انجام برخی اصلاحات مهم موفق بود، اما در نهایت این تنها عراقی‌ها هستند که می‌توانند تصمیم بگیرند که اقتصاد بازار می‌خواهند یا نه. این که حکومت جدید عراق اصلاحات اقتصادی حکومت ائتلاف را ادامه خواهد داد یا نه بستگی دارد به این که عراقی‌ها تا چه میزان اصلاحات را بومی نمایند. ایالات متحده اکنون باید از دیکته‌کردن خط‌مشی اقتصادی در عراق دست برداشته درعوض کاری کند که عراقی‌ها خواهان اصلاحات درجهت اقتصاد بازار شوند، در عراقی‌ها توانمندی ایجاد کند تا اقدامات محسوس را درجهت دستیابی به آن اصلاحات انجام دهند و امنیت را بهبود بخشد.

هدف آمریکا در پی‌ریزی اقتصاد مبتنی بر بازار در عراق به‌تنهایی مورد انتقاد نبوده و این البته یک عنصر مهم در ایجاد دموکراسی در عراق می‌باشد. لیکن ایالات متحده از این بابت مورد

انتقاد است که بدون آنکه در وهله اول نیازهای اصلی اقتصادی عراقی‌ها پس از سقوط صدام، به ویژه امنیت، خدمات اساسی و اشتغال را به نحوی مؤثر تأمین نماید، اهداف موردنظر خود برای وضعیت آینده اقتصاد عراق را در اولویت برتر قرار داد. برای ایجاد میل به اقتصاد بازار، عراقی‌ها باید پیشرفت‌های محسوسی را در زندگی خود ببینند که ناشی از فرصت‌های ایجادشده از طریق اقتصادشان باشد. آنچه که آنها تاکنون تجربه کرده‌اند، ارائه نامناسب خدمات عمومی، بیکاری و شیوع ناامنی بوده است.

ایالات متحده از این به بعد باید توجه خود را معطوف به کمک به عراقی‌ها در ایجاد نظم وقانون اساسی کند که برای شروع بازسازی اقتصادی لازم می‌باشد. همچنین کمک ایالات متحده باید معطوف شود به پروژه‌هایی که برای عراقی‌ها اشتغال‌زاست نه صرف هزینه برای سودآوری، امنیت و بیمه شرکت‌های آمریکایی. با گذاشتن این پول در دست عراقی‌ها از طریق پروژه‌های بومی، اجتماعی، اقتصاد عراق به سرعت احیا خواهد شد و عراقی‌ها در جریان قرار خواهند گرفت که پول آمریکا به چه نحو خرج می‌شود.(۶۶) این به معنای دوری جستن از تمرکز بیش از حد بر پروژه‌های زیرساختی عظیم و سرمایه برمی‌باشد.

علاوه بر این، ایالات متحده باید زمام تصمیمات اقتصادی و پول‌های آمریکا را رها کرده به عراقی‌ها اجازه دهد خودشان اولویت هایشان را تعیین کنند و خودشان اشتباه کنند. حتی پس از انتقال قدرت به دولت عراق، آمریکا همچنان کنترل صرف بودجه بازسازی خود که بزرگ‌ترین سبد پول در عراق است را در دست خواهد داشت. باید به رهبران جدید عراق فرصت داده شود تا برای خط‌مشی اقتصادی عراق تصمیم بگیرند حتی اگر این به معنای کنارگذاشتن برخی قوانین حکومت موقت ائتلاف باشد. آنها همچنین باید در تعیین اولویت عراق برای صرف بودجهٔ بازسازی آمریکا و سایر کشورها، حق اظهارنظر داشته باشند. اگر عراقی‌ها برنامه دولت خود برای آینده اقتصاد کشورشان، از جمله تصمیم‌گیری برای این که برای اقتصاد مبتنی بر بازار حکومت موقت ائتلاف را ادامه دهند یا نه، را ندانند بعید است که این برنامه را به عنوان یک برنامه عراقی بپذیرند.

اگر عراق می‌خواهد امید به تحقق یک اقتصاد جدید داشته باشد که متنوع بوده، سرمایه خارجی را جذب کند، اشتغال‌زا باشد و درنهایت رفاه مردم عراق را به ارمغان بیاورد، پشتیبانی عراقی‌ها بسیار حائز اهمیت می‌باشد. تنها در این صورت است که اهداف اقتصادی عراق با اهدافی که آمریکا از ابتدا مدنظر داشت، همسو خواهد شد.

منابع

1. See: Jonathan Weisman and Mike Allen, "Officials Argue for Fast U.S. Exit from Iraq", ***Washington Post***, April 21, 2003, p. A 1.

2. Patrick E. Tyler, "U.S. Says Bank-Credits Will Finance Sale of Goods to Iraq", ***New York Times***, May 27, 2003, p. A 14.

3. Ariana Eunjung Cha and Jackie Spinner, "U.S. Companies Put Little Capital Into Iraq", ***Washington Post***, May 15, 2004, p. A 17.

4. See: CSIS and the Association of the U.S. Army, "Post-Conflict Reconstruction Task Framework", May 2002, http://www.csis.org/isp/pcr/framework.pdf (accessed June 15, 2004).

۵. درمورد مشکلات تلفیق نهادها در بافت جدید داخلی رجوع شود به:

Saleh M. Nsouli, "The Changing Institutional Needs of the Transition Economies and the Role of the IMF", (Paper, East-West Conference, November 2-4, 2003), p. 4.

6. Jonathan E. Sanford, "Iraq's Economy: Past, Present, Future", ***CRS Report for Congress***, RL31944, June 3, 2003, p. 5, http://www.export.gov/iraq/pdf/crs_iraq_economy.pdf (accessed July 24, 2004).

7. Lorenzo Perez, "Statement on the International Monetary Fund's Staff Macroeconomic Assessment of Iraq", Madrid, October 23, 2003,

http://www.imf.org/external/np/dm/2003/102303.htm (accessed July 8, 2004). See also: UN Development Group and World Bank Group, "United Nations/ World Bank Joint Iraq Needs Assessment", October 2003,

http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/Iraq+Joint+Needs+Assessment/File/Joint+Needs+Assessment.pdf (accessed July 13, 2004).

8. Sanford, "Iraq's Economy", p. 8.

۹. در مورد نقد شکست برنامه‌ریزی‌های پس از جنگ رجوع شود به:

James Fallows, "Blind Into Baghdad", ***Atlantic Monthly***, January/February 2004, p. 52; David Rieff, "Blueprint for a Mess", ***New York Times Magazine***, November 2, 2003.

10. See: Joseph Stiglitz, "Iraq's Next Shock Will Be Shock Therapy", ***Project Syndicate***, February 2004, http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?SectionID=13&ItemID=5164 (accessed July 13, 2004).

11. "Coalition Provisional Authority [CPA] Order Number 94, Banking Law of 2004", June 6, 2004,

http://www.iraqcoalition.org/regulations/20040607_CPAORD94_Banking_Law_of_2004_with_Annex_A.pdf (accessed July 12, 2004).

12. "Coalition Provisional Authority Order Number 18, Measures to Ensure the Independence of the Central Bank of Iraq", July 7, 2003,

http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030707_CPAORD_18_Independence_of_the_Central_Bank_of_Iraq.pdf (accessed July 9, 2004).

13. "A Tricky Operation", ***Economist***, June 26, 2004, pp. 73-74.

14. ***Ibid.***

15. John Taylor, "Financial Reconstruction in Iraq", February 11, 2004,

http://www.treas.gov/press/releases/js1165.htm (accessed June 15, 2004) (testimony before the Senate Banking, Housing, and Urban Affairs Committee, Subcommittee on International Trade and Finance, February 11, 2004).

16. "The Spoils /Spolit of War, Part I: Iraq's Reconstruction Money Disapperaring in a Web of Bribes, Kickbacks, and Price Gouging", ***Marketplace***, NPR, April 20, 2004.

17. "Coalition Provisional authority Order Number 39, Foreign Investment", September 19, 2003, http://www.iraqcoalition.org/regulations/20031220_CPAORD_39_Foreign_Investment_.pdf (accessed July 13, 2004).

18. "Let's All Go to the Yard Sale", ***Economist***, September 27, 2004.

19. ***Ibid.***, See Naomi Klein, "Bring Halliburton Home", ***The Nation***, September 24, 2003, p. 10; David J. Scheffer, "Future Implication of the Iraq Conflict: Beyond Occupation Law" ***American Journal of International Law 99*** (October 2003): 851; Daphne Eviatar, "Free-Market Iraq? Not So Fast", ***New York Times***, January 10, 2004, p. B 9.

20. CPA, "Administrator's Weekly Report: Economy", June 19-28, 2004, http://www.iraqcoalition.org/economy/consolidated/June28_Econ.doc (accessed July 8, 2004).

21. "Coalition Provisional authority Order Number 37, Tax Strategy for 2003", September 19, 2003, http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030919_CPAORD_37_Tax_Strategy_for_2003.pdf (accessed July 9, 2004).

22. Dana Milbank and Walter Pincus, "U.S. Adminstrator Imposes Flat Tax System on Iraq", ***Washington Post***, November 2, 2003, p. A 9; Daniel J. Mitchell, "If a Flat Tax Is Good for Iraq, How about America?" ***Heritage Foundation***, November 10, 2003, http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed111003c.cfm (accessed July 8, 2004).

23. "Tricky Operation", pp. 73-74.

24. Doug Struck, "Engines of Industry Sputtering in Iraq", ***Washington Post***, July 10, 2004, p. A 14.

25. Christopher Foote et al., "Economic Policy and Prospects in Iraq", ***Federal Reserve Bank of Boston Public Policy Discussion Papers***, No. 04-1, May 4, 2004, p. 13, http://www.bos.frb.org/economic/ppdp/2004/ppdp0401.pdf (accessed July 13, 2004).

26. David Francis, "One Year Later: A Rebound in Iraq", ***Christian Science Monitor***, March 11, 2004, p. 16.

27. Cha and Spinner, "U.S. Companies Put Little Capital Into Iraq", p. A 17.

28. See David J. Lynch, "Cash Crunch Curbs Rebuilding in Iraq", ***USA Today***, May 31, 2004, p.1B.

29. See Rajiv Chandrasekaran, "Mistakes Loom Large as Handover Nears", ***Washington Post***, June 20, 2004, p. A 1; James Glanz and Erik Eckholm, "Reality Intrudes on Promises in Rebuilding of Iraq", ***New York Times***, June 30, 2004, p. 1.

30. U.S. Department of Commerce, "Business Guide for Iraq", March 5, 2004, p. 17.

31. Chandrasekaran, "Mistakes Loom Large as Handover Nears"; Glanz and Eckholm, "Reality Intrudes on Promises in Rebuilding of Iraq".

32. "Attacks Cripple Iraq Oil Exports", ***BBC News***, June 15, 2004, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/3809587.stm (accessed June 22, 2004); Gal Luft, "Iraq's Oil Sector One Year After Liberation", ***Saban Center Middle East Memo***, No. 4, June 17, 2004, http://www.brookings.edu/fp/saban/luftmemo20040617.htm (accessed July 13, 2004).

33. See Institute for the Analysis of Global Security, "Iraq Pipeline Watch", June 22, 2004, http://www.iags.org/iraqpipelinewatch.htm (accessed June 22, 2004).

34. See Open Society Institute, "Auditors Find Poor Practices in Management of Iraqi Oil Revenues", ***Iraq Revenue Watch***, June 2004, http://www.iraqrevenuewatch.org/reports/062404.shtml (accessed July 8, 2004); Open Society Institute, "Keeping Secrets: America and Iraq's Pulbic Finances", ***Revenue Watch Report***, No. 3, October 2003, http://www.iraqrevenuewatch.org/reports/101403.pdf (accessed July 8, 2004); Joshua Chaffin, "Focus on Halliburton Masks Deeper Problems With Iraq Contracts", ***Financial Times***, March 30, 2004, p. 10; T. Christian Miller, "Coalition Faulted for Lax Controls", ***Los Angeles Times***, June 30, 2004, p. 5.

35. See Open Society Institute, "Racing the Deadline: The Rush to Account for Iraq's Public Funds", ***Revenue Watch Report***, No. 6, April 2004,

http://www.iraqrevenuewatch.org/reports/041904.pdf (accessed July 8, 2004).

36. Center for American Progress, "Iraq After June 30: A Strategy for Progress", June 28, 2004, http://www.americanprogress.org/atf/cf/{E9245FE4-9A2B-43C7-A521-5D6FF2E06E03}/Iraq AfterJune30.pdf (accessed July 14, 2004).

37. Gayle Smith and Sonal Shah, "Putting People last: Iraq's Economy One Year Later", Center for American Progress, March 19, 2004,

http://www.americanprogress.org/site/pp.asp;?c=biJRJ8OVF&b=38981 (accessed July 9, 2004). For a discussion of the revenue curse, see Nancy Birdsall and Arvind Subramanian, "Saving Iraq From Its Oil", ***Foreign Affairs 83***, No. 4 (July/August 2004): 77-89; Svetlana Tsalik, ***Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*** (New York: Open Society Institute, 2003), pp. 3-4.

38. See Birdsall and subramanian, "Saving Iraq From Its Oil".

39. James Glanz, "It's a Dirty Job, but They Do It, Secretly, in Iraq", ***New York Times***, June 19, 2004, p. 1.

۴۰. برای بحث در مورد استفاده از پیمانکاران خصوصی در عراق رجوع شود به:

Peter W. Singer, "Warriors for Hire", ***Salon.com***, April 15, 2004,

http://www.brookings.edu/views/articles/fellows/singer20040415.htm (accessed July 14, 2004); Peter W. Singer, "Outsourcing the War", ***Salon.com***, April 16, 2004,

http://www.brookings.edu/views/articles/fellows/singer20040416.htm (accessed June 23, 2004).

41. Paul Wolfowitz, Testimony before the House Armed Services Committee, June 22, 2004.

42. See: e.g., David Barstow, "Security Companies: Shadow Soldiers in Iraq", ***New York Times***, April 19, 2004, p. A 1; Sue Pleming, "Security and Insurance Costs Soar in Iraq", ***Reuters***, May 10, 2004.

43. F. Brinley Bruton, "Iraq Security Eating Chunks of Contractors' Costs", Reuters, April 13, 2004.

44. "The Spoils of War, Part 1".

45. "Tricky Operation", pp. 73-74; Paul Blustein and Mike Allen, "U.S. Considers Forgiving Poor Nations's Debt", ***Washington Post***, June 9, 2004, p. E 1.

۴۶. در مورد خسارت‌ها و بدهی‌های عراق رجوع شود به:

Frederick D. Barton and Bathsheba N. Crocker, "A Wiser Peace: An Action strategy for a Post-Conflict Iraq", CSIS, January 2003, http://www.csis.org/isp/wiserpeace.pdf (accessed July 10, 2004); Frederick D. Barton and Bathsheba N. Crocker, "Supplement I: Background Infromation on Iraq's Financial Obligations", CSIS, January 23, 2003, http://www.csis.org/isp/wiserpeace_I.pdf (accessed July 10, 2004); Jubilee Iraq, "Saddam's Debts", http://www.jubileeiraq.org/debt_today.htm (accessed July 8, 2004).

47. UN Security Council Resolution (UNSCR) 1483, S/Res/1483 (2003),http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/53/PDF/N0336853.pdf?OpenElement (accessed July 10, 2004).

48. "Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and its Annex: Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land", The Hague, October 18, 1907, art. 43, http://www.icrc.org/ihl.nsf/385ec082b509e76c41256739003e636d/ld1726425f6955aec12564e0038bfd6?OpenDocument (accessed July 14, 2004).

49. "Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War", Geneva, August 12, 1949, art. 64, http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e63636b/6756482d86146898c125641e004aa3c5?OpenDocument (accessed July 14, 2004).

50. Scheffer, "Future Implication of the Iraq Conflict", p. 851. See Eviatar, "Free-Market Iraq?", p.B 9.

51. Foote et al., "Economic Policy and Prospects in Iraq", p. 15.

52. UNSCR 1483, para. 4.

53. Eviatar, "Free-Market Iraq?".

54. CPA, "Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period", March 8, 2004, art. 26 (c), http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html (accessed June 22, 2004).

55. UNSCR 1546, S/Res/1546 (2004), para. 1,

http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/381/16/PDF/N0438116.pdf?OpenElement

(accessed June 24, 2004).

56. CPA, "Annex to the Law for the Administration of Iraq in the Transitional Period", sec. 2, http://www.cpa-iraq.org/government/TAL_Annex.html (accessed June 22, 2004) ("Institutions and Powers of the Iraqi Interim Government").

57. Robin Wright, "U.S. Immunity in Iraq Will Go Beyond June 30", ***Washington Post***, June 24, 2004, p. A 1.

۵۸. در مورد وضعیت نظام قضایی عراق در زمانی که اشغال این کشور پایان یافت رجوع شود به:

U.S. General Accounting Office, "Rebuilding Iraq: Resource, Security, Governance, Essential Services, and Oversight Issues", GAO-04-902R, June 2004,

http://www.gao.gov/new.items/d04902r.pdf (accessed July 8, 2004).

59. U.S. Department of Defense, "Working Papers: Iraq Status", June 17, 2004. See CPA, "Administrator's Weekly Report: Economy", July 5-11, 2004,

http://www.iraqcoalition.org/economy/consolidated/Jun11_Econ.doc (accessed June 24, 2004).

60. Chandrasekaran, "Mistakes Loom Large as Handover Nears", p. A 1.

61. John Howley, "The Iraq Jobs Crisis: Workers Seek their Own Voice", ***Education for Peace in Iraq Center Issue Brief***, No. 1, June 2004,

http://www.epic-usa-org/portals/1/epic_labor_report_2.pdf (accessed July 14, 2004); Saban Center for Middle East Policy, Brookings Institution, "Iraq Index: Tracking Reconstuction and Security in Post-Saddam Iraq", July 7, 2004, http://www.brookings.edu/iraqindex (accessed July 8, 2004).

62. "On the Job Fron: Unemployment Is Still High, but Salaries Also Rise", ***ABCNews.com***, March 14, 2004, http://www.abcnews.go.com/sections/wnt/GoodMorningAmerica/Iraq_anniversary_jobs_040314.html (accessed July 8, 2004).

63. Foote et al., "Economic Policy and Prospects in Iraq", p. 16.

64. See: Bathshebe Crocker, "With Money Comes Power", ***Washington Post***, June 20, 2004, p. B 1.

65. "Tricky Operation", pp. 73-74.

66. Crocker, "With Money Comes Power".

روند تدوین قانون اساسی عراق: تحلیل‌ها و دیدگاه‌ها

کوروش احمدی[1]

در حالی که در مرحله قبلی از روند بازسازی نهادهای سیاسی عراق، یعنی انتخابات ۳۰ ژانویه، هر گروه جمعیتی هویت واقعی و متمایز خود را ابراز کرد، مرحله جاری، یعنی مرحله تدوین قانون اساسی، از اهمیتی حیاتی برای تثبیت این هویت‌ها و برقراری ثبات درازمدت در عراق برخوردار است. فرض بر این است که چنانچه قانون اساسی عراق بتواند طی روندی شفاف و مشارکتی تدوین شود، قادر به ایفای نقش مهمی در توقف یا کاهش حمایت از شورشیان خواهد بود و به عکس شکست در طی درست این روند می‌تواند موجب تقویت صفوف شورشیان شود.

به‌علاوه، روند تدوین قانون اساسی عراق از آن رو که می‌تواند نشان دهنده تعارضات موجود در بین عناصر تشکیل‌دهنده ملت عراق باشد و دورنمای کشور عراق به عنوان یک کشور واحد و متحد را ترسیم کند، دارای اهمیت بسیار است. بسیاری امیدوار بوده‌اند که این روند بتواند به آرمان شکل‌گیری یک عراق متحد، یکپارچه و دموکراتیک جامه عمل بپوشاند، نظم سیاسی نویی در آن پی افکند و سرآغاز خاتمه شورش سنّی‌ها علیه نظمی باشد که در حال شکل‌گرفتن است. نتیجه‌ای که تاکنون حاصل شده نباید چندان برای چنین کسانی امیدوارکننده باشد. روشی که برای تدوین پیش‌نویس قانون اساسی به کارگرفته شده و برخی مفاد این پیش‌نویس تاکنون توانسته بر شکاف بین سه گروه جمعیتی در کشور، به‌ویژه بین سنّی‌ها از یک‌سو و اکثریت شیعه و کُرد از سوی دیگر، بیافزاید. چنین به‌نظر می‌رسد که طی روند تدوین

---

۱. کوروش احمدی مشاور معاونت حقوقی و امور بین‌الملل وزارت امور خارجه است.

قانون اساسی، ناهمگونی‌ها و در مواردی دشمنی‌های قومی و فرقه‌ای که تاریخ عراق همواره دستخوش آنها بوده، از لایه‌های زیرین و غیرآشکار به سطح آمده و جلوه‌های نمایان‌تری یافته است.

از طرفی، باتوجه به دعوت برخی از رهبران سنّی از مردم برای شرکت در همه‌پرسی و دادن رأی منفی به پیش‌نویس و نظر برخی دیگر از آنها مبنی‌بر ضرورت برکنار ماندن عرب‌های سنّی از همه‌پرسی ۱۵ اکتبر این نظر مطرح است که روند تدوین قانون اساسی در عمل بر میزان تفرقه در بین مردم عراق افزوده است.

در این مقاله نظری اجمالی به روند تدوین پیش‌نویس قانون اساسی، واکنش سنّی‌ها در قبال آن و محتوای پیش‌نویس مذکور افکنده شده است. در این مقاله به‌طور عمده روابط سه گروه جمعیتی تشکیل‌دهنده عراق در چارچوب بحث‌های مربوط به قانون اساسی مدنظر بوده و به ابعاد دیگر پیش‌نویس مربوطه پرداخته نشده است.

روند تدوین قانون اساسی

تهیه پیش‌نویس قانون اساسی تا ۱۵ اوت ۲۰۰۵ و ارائه آن به مردم و کسب‌نظر آنها طی یک همه‌پرسی تا ۱۵ اکتبر دو فراز عمده از جدول زمانی است که قانون اساسی موقت عراق برای برقراری حکومتی دائمی در کشور پیش‌بینی کرده است.

براساس بندهای الف و ب ماده ۶۱ قانون اداره موقت، مجمع انتقالی ملی «باید پیش‌نویس قانون اساسی دائمی را حداکثر تا ۱۵ اوت ۲۰۰۵ تدوین» و آنرا «جهت تصویب در یک همه‌پرسی عمومی حداکثر تا تاریخ ۱۵ اکتبر ۲۰۰۵ به مردم عراق» ارائه، می‌کرد. در بند ج همین ماده پیش‌بینی شده که رئیس مجمع ملی با موافقت اکثریت اعضا می‌تواند تا قبل از اول اوت ۲۰۰۵ به اطلاع شورای ریاست جمهوری برساند که به فرصت بیشتری برای تکمیل تدوین پیش‌نویس قانون اساسی نیاز است. در چنین صورتی شورای ریاست جمهوری می‌توانست نسبت به تمدید مهلت مقرر حداکثر برای ۶ ماه اقدام کند. بدیهی است که فرصت پنج ماه و نیم که در قانون اداره موقت برای تدوین پیش‌نویس قانون اساسی پیش‌بینی شده بود، با هر معیاری

بسیار اندک و غیرعادی بود.[۱]

باتوجه به امور جاری در عراق، یکی از مهم‌ترین مسائل در جریان تدوین پیش‌نویس قانون اساسی شرکت یا عدم شرکت عرب‌های سنّی در آن بود. انتخابات ۳۰ ژانویه به پیروزی «ائتلاف عراق متحد» با کسب ۴۸ درصد آرا و ۱۴۰ کرسی از ۲۷۵ کرسی مجمع ملی انجامیده بود. «فهرست ائتلاف کردستان» نیز ۲۶ درصد آرا و ۷۵ کرسی و «فهرست عراقی» وابسته به ایاد علاوی، نخست وزیر دولت موقت، ۱۴ درصد و ۴۰ کرسی در مجمع ملی انتقالی به‌دست آوردند. اقدام سنّی‌های عرب به تحریم گسترده انتخابات موجب شد تا این گروه جمعیتی تنها قادر به کسب ۷ کرسی در مجمع شود.

اختلافات طولانی بین شیعیان و کُردها در مورد گزینش اعضای دولت انتقالی که باتوجه به اختلافات داخلی در هر یک از دو گروه پیچیده‌تر نیز شده بود، هم بخشی از فرصت برای تدوین پیش‌نویس قانون اساسی را هدر داد و هم به خاطر خودداری از دادن سهم مناسبی به سنّی‌های عرب در دولت موجب ناخشنودی بیش از پیش آنها شد.

باتوجه به این که مطابق ماده ۶۰ قانون اداره موقت، مجمع ملی باید پیش‌نویس قانون اساسی را تدوین کند، این مجمع در ۱۰ مه کمیته تدوین قانون اساسی (کمیته تدوین) را تشکیل داد که منحصراً مرکب از اعضای مجمع بود. در نتیجه، تنها ۲ سنّی عرب توانستند به این کمیته ۵۵ نفره راه یابند.[۲] ترکیب این کمیته باتوجه به گرایش‌های سیاسی اعضا به شرح زیر بود:

ائتلاف عراق متحد	۲۸ عضو
فهرست ائتلاف کردستان	۱۵ عضو
فهرست عراقی	۸ عضو

۴ نفر بقیه نیز از ۴ فهرست کوچک‌تر (فهرست رافدین ملی، جبهه ترکمن‌های عراقی، اتحاد مردم و کادرها و نخبگان ملی) انتخاب شدند.

۱. طی یک دهه اخیر کشورهای درگیر تدوین قانون اساسی به‌طور متوسط ۲۴ ماه برای این منظور صرف وقت کردند.
۲. عبدالرحمان النعیمی از فهرست ائتلاف بزرگ عراق و عدنان الجنابی از فهرست عراقی ایاد علاوی.

در نخستین نشست این کمیته در ۲۴ مه شیخ همام حمودی از فهرست ائتلاف بزرگ عراق به ریاست کمیته و فواد معصوم از فهرست ائتلاف کردستان به عنوان معاون اول تعیین شدند.[۱] به این ترتیب تا این مرحله در عمل نزدیک به سه ماه از فرصت پنج‌ماه‌ونیمه برای تدوین پیش‌نویس قانون اساسی از دست رفته بود. نزدیک به یک‌ماه‌ونیم از فرصت باقی مانده نیز به شرحی که در زیر خواهد آمد صرف تلاش برای شرکت دادن نمایندگان اقلیت سنّی عرب در روند تدوین قانون اساسی شد.

از طرفی باتوجه به اهمیت حضور نمایندگان اقلیت سنّی عرب در این روند، هم آیت‌الله سیستانی و هم مقامات آمریکایی، ازجمله کاندولیزا رایس، وزیر خارجه و زولیک معاون او در سفرهای جداگانه‌ای به عراق و نیز مقامات اروپایی بر این امر تأکید کردند.[(۱)] در حالی که در مورد ضرورت وارد کردن سنّی‌های عرب در روند تدوین قانون اساسی و خطرات اجتناب از این امر اتفاق‌نظر وجود داشت، اما در مورد چگونگی انتخاب نمایندگان سنّی، تعداد آنها و نحوه شرکت دادن آنها در کمیته در کنار دیگر اعضا که منتخب مردم بودند و در نهایت در مورد چگونگی تصمیم‌گیری در کمیته و آرای لازم برای این منظور اتفاق‌نظری وجود نداشت. در شرایطی که گزینش افرادی به عنوان نماینده سنّی‌های عرب مورد حمایت آنها قرار نمی‌گرفت، مجموعه ای از ابتکار ها از سوی نهادهای مختلف سنّی برای این منظور انجام شد؛ ازجمله تشکیل کنفرانسی مرکب از ۸۰۰ نفر نماینده سنّی‌های عرب در بغداد در ۲ مه، کنفرانس‌های مشابهی در استان‌های الانبار، صلاح الدین، دیاله و نینوا، تشکیل نشستی با حضور نمایندگان احزاب و معتمدان سنّی در بغداد در ۲۱ مه و ...

همزمان کمیته تدوین پیش‌نویس یک کمیته فرعی مرکب از ۷ عضو برای مشورت با اعراب سنّی جهت انتخاب نمایندگان آنها تشکیل داد. بعد از آنکه نظر کمیته تدوین مبنی بر این که نمایندگان سنّی‌های عرب به عنوان مشاور در فعالیت های کمیته مشارکت کنند، توسط سنّی‌ها رد شد، کمیته تدوین بعد از مدتی پذیرفت که آنها به عنوان اعضایی با حقوق کامل

---

۱. حمودی از اعضای ارشد مجلس اعلای انقلاب اسلامی عراق است و معصوم از اعضای اتحادیه میهنی کردستان عراق.

ازجمله حق رای در کمیته شرکت کنند.[۲]

سرانجام در پی ملاقاتی که بین نمایندگان کمیته تدوین و یک جمع ۷۰ نفری از نمایندگان سنّی‌های عرب در ۱۶ ژوئن صورت گرفت، توافق شد که ۱۵ عرب سنّی به عنوان عضو با حقوق کامل و ۱۰ عرب سنّی به عنوان مشاور در روند تهیه پیش‌نویس شرکت نمایند. این در حالی بود که سنّی‌ها اصرار داشتند که ۲۵ نماینده با حقوق کامل در کمیته داشته باشند. در این جلسه همچنین توافق شد که اعراب سنّی ظرف سه روز فهرستی حاوی نمایندگانشان برای شرکت در روند ارائه نمایند و پارلمان نیز با انتشار اعلامیه‌ای از افزایش اعضای کمیته تدوین استقبال نماید.[۳] ضمناً باتوجه به این که نمایندگان سنّی‌های عرب غیر منتخب بودند، یک راه حل تکنیکی نیز برای اجتناب از مشارکت نمایندگان منتخب و افراد غیر منتخب در یک کمیته در نظر گرفته شد؛ به این ترتیب که ۱۵عرب سنّی به عنوان اعضای «کمیسیون عمومی» شناخته شدند و نه کمیته تدوین و فرض بر این بود که مذاکرات و توافقات غیر رسمی در کمیسیون عمومی انجام می‌شود و سپس به تصویب کمیته تدوین می‌رسد.

در مورد روش تصمیم‌گیری در کمیسیون عمومی نیز در حالی که سه راه‌حل، یعنی اکثریت ساده، اکثریت دو سوم و اجماع وجود داشت، در جوّ مثبت ناشی از توافق در مورد حضور سنّی‌ها در روند، اکثر مقامات اظهار عقیده کردند که تصمیم‌گیری نیز با اجماع صورت خواهد گرفت. البته هیچ مبنای حقوقی و الزام‌آوری برای چنین امری در نظر گرفته نشد.

به این ترتیب باتوجه به تعیین تکلیف شرکت نمایندگان اعراب سنّی در اواسط ژوئن، این کمیته عملاً تنها نزدیک به دو ماه برای تصمیم‌گیری در مورد پیش‌نویس قانون اساسی فرصت داشت.

با شروع به کار عملی کمیته تدوین، گزارش‌های منتشره گویای آن بود که همراه با گفتگوهای بیشتر اختلاف‌نظر بین اعضای کمیته نیز بیشتر می‌شد. به موازات این روند، تردیدهای گسترده‌ای نیز در مورد صداقت گروه سنّی و امکان نیل به توافقی با آنها شکل گرفت. نظر بر این بود که اکثر اعضای گروه ۱۵ نفره عضو حزب بعث بوده‌اند و هدف اصلی آنها جلوگیری از هرگونه توافقی است.

صالح مطلق مطرح‌ترین چهره در بین اعضای گروه ۱۵ نفره سنّی و رهبر غیررسمی آن مقاطعه‌کاری بود که در زمان صدام ثروتی اندوخته بود. او بر آن بود که در دهه ۱۹۷۰ به خاطر مخالفت با حمایت از یکی از تصفیه‌های خونین صدام از حزب اخراج شده بود. اما شیعیان به دیده شک به این ادعا می‌نگریستند و مدعی بودند که صالح مطلق همچنان اصول عقاید حزب بعث را برای عراق بهترین راهکار می‌داند. محمود عثمان، یکی از کُردهای مستقل و عضو کمیته تدوین قانون اساسی، معتقد بود که آمریکا نباید کسانی مانند مطلق را وارد روند مذاکرات می‌کرد، اما چون آمریکا فشار آورد، چاره‌ای جز مذاکره با سنّی‌ها تا به آخر نبود: «وقتی شما آنها را وارد کمیته می‌کنید و می‌گوئید کار با اجماع ا نجام خواهد شد، باید به آن عمل کنید».[۴]

سعدون الدولیمی که سنّی‌مذهب و وزیر دفاع است، معتقد بود که «کسانی که آنها [اعضای گروه سنّی] را انتخاب کردند، مرتکب اشتباه بزرگی شدند؛ چراکه آنها ایدئولوژی حزب بعث را نمایندگی می‌کنند و نه منافع سنّی‌ها را».[۵] برداشت شیعیان و کُردها این بود که علت اصلی نارضایتی و مانع‌تراشی‌های سنّی‌ها عدم آمادگی آنها برای رهاکردن رؤیای حکومت بر عراق بود. اما باتوجه به اهمیت نیل به مصالحه‌ای برای تدوین قانون اساسی این نگرانی تا قبل از رسیدن به بن بست در کار با سنّی‌ها بروزچندانی نیافت و منشأ اقدام خاصی نیز نشد. در مقابل سنّی‌ها بر آن بودند که اصرار شیعیان بر برخی مواضع شان، به‌ویژه لزوم شکل‌گیری یک منطقه بزرگ خود مختاردر جنوب، مانع توافق بین اعضای کمیته شد.

از طرفی، درحالی که سنّی‌ها با تحریم انتخابات عملاً خود را از روند بازسازی سیاسی عراق حذف کرده بودند، پذیرش آنها در کمیته تدوین برمبنای روحیه همکاری و مصالحه انجام شده بود و همین امر آنها را در موقعیت دشواری قرار داده بود. به‌علاوه، آنها اکثرا تجربه لازم برای مذاکراتی این‌گونه دشوار را نداشتند. در حالی که حریفان کُرد و شیعه در ادوار مذاکراتی متعددی مجرب شده بودند.

مشکل دیگری که این گروه سنّی پیش رو داشت، تهدید همیشگی از جانب گروه‌های شورشی سنّی و دیگر جریان های افراطی بود. قتل مجبل شیخ عیسی یکی از ۱۵ سنّی و یکی از مشاوران گروه که در ماه ژوئیه روی داد، عینیت بیشتری به این تهدید بخشید. این ترور بیش از

پیش موجب شد تا بقیه محافظه‌کاری بیشتری پیشه کرده و به‌نحوی عمل کنند که در نظر پایگاه اجتماعی‌شان، یعنی اقلیت سنّی عرب، وادادہ و مرعوب به نظر نیایند. خلیل زاد مدعی شد که «برخی از سنّی‌های عضو کمیته تدوین، پیش‌نویس را می‌پسندند، اما نگران آن هستند که اگر به‌طور علنی به این امر ا ذعان کنند، زندگی‌شان به مخاطره بیافتد».(۶)

بدیهی است که علاوه بر اتهامات مربوط به همکاری با یک «روند آمریکایی»، وحشت اعراب سنّی عراق از دورنمای تثبیت فدرالیسم و شکل‌گیری دو منطقه بزرگ خودمختار در شمال و جنوب کشور نیز کار گروه ۱۵ نفره سنّی را بیش از پیش دشوار کرده بود. در حالی که شیعیان یک روند دو ساله را تا رسیدن به فدرالیسم و پذیرش آن طی کرده بودند، مشکل می‌شد انتظار داشت که سنّی‌ها ظرف یکی دو هفته آن را به‌ویژه در جنوب درک و قبول کنند.

در اواسط اوت به دلیل مخالفت گروه سنّی با پیشنهادهای شیعیان و کردها در مواردی چون، فدرالیسم، تقسیم نفت، نقش اسلام، هویت عراقی و موقعیت بعثی‌ها کمیته تدوین خود را ناچار از تمدید یک هفته ای فرصت برای تهیه پیش‌نویس دید. اما این یک هفته اضافی به‌طور عمده صرف مذاکره بین شیعیان و کُردها شد و گروه سنّی عملاً از روند کنارگذاشته شد و جز در موارد معدودی اصولا در مذاکرات شرکت داده نشد. مجموعه گزارش‌ها گویای آن بود که رهبران کرد و شیعه بعد از دریافت فهرست تازه‌ای از درخواست‌های سنّی‌ها که غیر قابل قبول بود، چاره‌ای جز ادامه کار و نهایی کردن پیش‌نویس بدون انجام کوششی تازه برای کسب نظر آنها ندیدند. آنها به‌طور خصوصی خاطر نشان ساختند که گروه سنّی حاضر به پذیرش هیچ راه‌حلی نبود. از زلمی خلیل زاد، سفیر آمریکا که نقش مهمی در وساطت بین اعضای کمیته و اعمال فشار بر آنها برای تکمیل پیش‌نویس در وقت مقرر داشت، نیز نقل شده که از ادامه کوشش برای نزدیک‌کردن نظرات دو طرف ناامید شده بود. به قول یک مقام آمریکایی سنّی‌ها با کمک آمریکا امتیازاتی در روزهای آخر به دست آوردند، اما آنها هر بار با خواسته‌های جدیدی باز می‌گشتند و در نهایت آمریکا سرخورده و از ادامه کوشش منصرف شد.

به این ترتیب امید آمریکا به این که با وارد کردن سنّی‌ها در روند مذاکره برای تدوین

قانون اساسی آنها به روند بازسازی سیاسی عراق پیوسته و به شرکت در همه‌پرسی اکتبر و انتخابات دسامبر تشویق شوند و همراه با آنها بخشی از شورشیان نیز به روند سیاسی بپیوندند، محقق نشد.

در مقابل، اعضای گروه سنّی به اتفاق‌آرا پیش‌نویسی راکه توسط کمیته تدوین تهیه شده بود، ردکردند. بعضی از اعضای این گروه نیز معتقدندکه بعد از این که تاریخ ۱۵ اوت سپری شد، دولت مبنای حقوقی اش را از دست داد؛ چراکه مطابق قانون اساسی موقت، مجمع ملی اگر موفق به تکمیل پیش‌نویس تا موعد مقرر نمی‌شد می‌بایست خود را منحل می‌کرد، مگر این که اقدام به اصلاح قانون اساسی موقت و تمدید مهلت برای تصویب پیش‌نویس جدید می‌نمود و چون هیچ یک از این اقدامات صورت نگرفته بود، دولت مشروعیت نداشت. کمال همدون یکی از ۱۵ سنّی و رئیس کانون وکلای عراق به دلایل فوق روند را غیرقانونی خوانده و دولت را محق به ادامه کار نمی‌دانست.

سرانجام، پیش‌نویس قانون اساسی در خاتمه دومین ضرب الاجل در ۲۲ اوت به تصویب کمیته تدوین رسید و به مجلس ملی ارائه شد. متن پیش‌نویس تنها درمجلس خوانده شد؛ نه بحثی در مورد آن در مجلس انجام شد و نه به رای گذاشته شد. لذا از نظر حقوقی آنچه که به رای عمومی گذاشته خواهد شد، متنی است که توسط کمیته تدوین تهیه شده و نه متنی که از تصویب مجلس گذشته باشد. البته این نکات حقوقی شاید اهمیت چندانی نداشته ومهم‌ترین مسأله این باشد که در مورد پیش‌نویس اجماع وجود ندارد.

در ۲۸ اوت نیز رهبران عراق با نادیده‌گرفتن اعتراضات سنّی‌ها طی مراسمی در کاخ ریاست جمهوری پیش‌نویس را رسما به رای دهندگان ارائه کردند. در این مراسم در بین حدود ۴۰ شرکت کننده تنها ۴ سنّی حضور داشتند و همه آنها نیز ازکسانی بودندکه دوره صدام حسین را در تبعیدی سپری کرده بودند. پاچاچی، قاضی یاور و ایاد علاوی از چهره های شاخصی هستند که دراین مراسم حضور نداشتند. به این ترتیب، حداقل در این مرحله راه بر مصالحه با سنّی‌ها بسته شد و به اعتقاد برخی علت وجودی تازه و ملموس‌تری علاوه‌بر سقوط صدام و اشغال کشور برای شورشیان فراهم شد.

اگرچه در این مرحله و بعد از به همه‌پرسی گذاشته‌شدن پیش‌نویس توسط مجلس، مشکل می‌توان مبنایی حقوقی برای ادامه مذاکره در مورد آن و تغییر احتمالی برخی مفاد آن یافت، اما گفته می‌شود که در عمل بعد از این که پیش‌نویس قانون اساسی نهایی اعلام شد، مذاکرات همچنان بین سه طرف ادامه یافت. هدف همچنان این است که متن دقیق‌تر شده و در صورت امکان بخشی از نظرات سنّی‌ها تأمین گردد. اما سؤال این است که فرصت بیشتر برای مذاکره می‌تواند منشاء تغییر مهمی شود یا خیر. واقعیت این است که تاکنون با گذشت زمان اختلاف بین شیعیان و سنّی‌ها بیشتر شده و نه کمتر و گفتگوها لحن کمتر سازنده و بیشتر خصمانه‌ای به خود گرفته و رنگ فرقه‌ای آن نمایان‌تر شده است.

نکته قابل توجه دیگر نقش مهمی بود که آمریکا در روند گفتگوها ایفا کرد. نمایندگان آمریکا و در رأس آنها زلمی خلیل زاد همزمان در سه زمینه فعال بودند: نخست این که آنها در مورد چگونگی پیشبرد روند تأکید بسیار بر لزوم مشارکت دادن نمایندگان سنّی‌های عرب داشتند و با وجود تحریم انتخابات توسط سنّی‌ها توانستند نظرات خود را در این مورد به شیعیان و کردها بقبولانند.

دوم این که آمریکا بر آن بود که پیش‌نویس باید تا زمان مقرر یعنی ۱۵ اوت آماده شود و برای این منظور طرف های مذاکره کننده را سخت تحت فشار قرار دادند. ملاحظات سیاست داخلی آمریکا و علاقه شدید دولت این کشور به شروع کاهش نیروهایش در عراق از ابتدای سال آینده انگیزه اصلی مقامات آمریکایی برای رعایت دقیق جدول زمانی است. آنها امیدوار هستند که اجرای به موقع جدول زمانی امکان شکل‌گیری شرایط بهتری در عراق را فراهم آورد.

محتوای قانون اساسی سومین موردی بود که مسؤولان آمریکایی نسبت به آن توجه ویژه داشتند. در چارچوب سیاست‌های آمریکا برای گسترش دموکراسی در خاورمیانه، آنها امیدوار بودند که بتوانند محتوای قانون اساسی عراق را به عنوان دستاوردی قابل قبول در داخل و خارج آمریکا عرضه کنند. برای این منظور مقامات آمریکایی از هیچ کوششی فروگذار نکردند که یک نمونه آن تماس تلفنی جورج بوش با عبدالعزیز حکیم، رهبر مجلس اعلا و درخواست از او برای نشان دادن انعطاف بیشتر بود.

با این حال، سؤال این بود که باتوجه به تعارض این سه هدف آیا تحقق همزمان آنها ممکن بود: اگر چه رعایت ضرب الاجل دقیقا ممکن نشد، اما تکمیل پیش‌نویس با یکبار تمدید یک هفته ای مهلت امکان پذیر شد. در مورد روند، سنّی‌ها اگر چه جذب روند شدند و طی حدود ۲ ماه در چارچوب آن باقی ماندند، اما در نهایت آنرا ترک کردند. در مورد محتوای پیش‌نویس از نظر آمریکا نیز جلوتر توضیح داده شده است.

واکنش سنّی‌ها

باتوجه به این که قانون اساسی هر کشوری باید منعکس‌کننده اجماع گروه‌های جمعیتی و جریان های سیاسی در آن کشور باشد، مهم‌ترین نقص پیش‌نویس ارائه شده این است که یکی از سه پایه تشکیل‌دهنده عراق یعنی اعراب سنّی با بخشی از محتوای این سند موافق نیستند. این مسأله از اهمیتی اساسی برای آینده عراق به عنوان یک کشور واحد برخوردار است. چنانچه این مسأله به نحوی حل نشود، مشکل می‌توان حفظ وحدت عراق در آینده را مفروض شمرد.

پس از آنکه کردها و شیعیان در ۲۲ اوت تصمیم به تصویب پیش‌نویس در کمیته تدوین گرفتند و به‌ویژه بعد از ۲۸ اوت که آنرا رسما به همه‌پرسی گذاشتند، سنّی‌های عرب تردیدی در رد قاطع و صریح پیش‌نویس و روند منتهی به آن به خود راه ندادند.

حسین الفلوجی یکی از اعضای گروه سنّی به رویترز گفت: همه اعضای سنّی کمیته به پیش‌نویس نه گفتند. وی افزود: ما با این قانون ا ساسی موافقت نکردیم. ما اعتراضاتی داریم که از آغازداشتیم. اگر نتایجی حاصل نشود، فکر می‌کنم که مردم به «قانون اساسی آمریکایی» نه خواهند گفت. عبدالناصر الجنابی یکی دیگر از سنّی‌های عضو گروه ۱۵ نفره، همزمان با ارائه پیش‌نویس به مجمع انتقالی طی مصاحبه ای پیش‌نویس را رد کرد. وی گفت: ما کار خود را بر مبنای اجماع آغاز کردیم، اما اکنون با ایدئولوژی‌هایی مواجه هستیم که هدفشان نابودی عراق، هدر دادن ثروت اش و نفی هویت عربی و اسلامی آن است. ما اعتراضاتی داریم که نمی‌توانیم نادیده بگیریم. لذا اعلام می‌کنیم که از نظر ما موارد و پیش‌نویسی که در مورد آنها اجماع حاصل نشده، مردود است».

محمود المشادانی یکی دیگر از اعضای گروه ۱۵ نفره نیزگفت: «ما قربانی دیکتاتوری نخبگان حاکم هستیم». صالح مطلق، رهبر غیر رسمی گروه ۱۵ نفره نیز اظهار عقیده کرد که «چنانچه از مردم کوچه و بازار در مورد این پیش‌نویس سؤال شود، زمین زیر پای تدوین کنندگان آن خواهد لرزید». وی البته اضافه کرد که ما از مردم عراق می‌خواهیم که صلح جو و غیر خشن باشند.[۷] وی در جای دیگر گفت: اگر پیش‌نویس به همین صورت تصویب شود، آنها [شیعیان و کُردها] باید مسؤولیت عواقب آنرا بپذیرند. وی در مورد این عواقب گفت: «خشونت در کشور افزایش و امید در مردم کاهش خواهد یافت و افراطیون کنترل کشور را در دست خواهند گرفت».[۸]

محمود المشادانی ابراز نگرانی کرد که در صورت سخن گفتن در حمایت از پیش‌نویس ممکن است از سوی سنّی‌های عرب هدف قرارگیرد؛ به‌ویژه اگرانجمن علمای مسلمان سند را رد کند. وی افزود: «وقتی در خیابان قدم می‌زنم چه کسی از من محافظت خواهد کرد.» وی اضافه کرد که اندکی قبل شنیده است که یک روحانی سنّی کسانی راکه از سند حمایت کنند کافر دانسته است. دیگر سنّی‌ها نیز نگرانی مشابهی را مطرح کرده‌اند خصوصاً بعد از این که دو سنّی عضو هیأت ترور شدند.[۹]

عدنان محمد سلمان الدولینی سخنگوی کنفرانس عمومی اهل سنت که یک ائتلاف سنّی است بر آن بود که «ما شهروندان، اعم از سنّی، شیعه، عرب و کُرد، را آموزش خواهیم داد که این پیش‌نویس قانون اساسی را رد کنند». وی به‌ویژه دو موضوع را موجب خشم بسیار سنّی‌ها دانست: نخست تقسیم عراق به سه منطقه خودمختار و دوم خودداری پیش‌نویس از تأکید بر این که عراق جزیی از ملت عرب است. ولی او به شکست کشاندن پیش‌نویس را مشکل دانست؛ چرا که در محل‌هایی که خشونت بالا است، «برای سنّی‌ها مشکل خواهد بود که به مراکز رأی‌گیری بروند».[۱۰]

۵ عضو سنّی عرب ارشد در دولت نیز با صدور بیانیه‌ای در ۲۷ اوت از پیش‌نویس انتقاد کردند. ۴ عضو کابینه و یک معاون نخست‌وزیر در این بیانیه اعلام کردند که نسبت به ۱۳ نکته در پیش‌نویس معترض‌اند، یعنی بیش از مواردی که مورد اعتراض تیم ۱۵ نفره سنّی بود. مخالفت با

اختصاص سمت‌های دولتی برای اعضای گروه‌های قومی و مذهبی، لزوم به تعویق انداختن هر تصمیمی در مورد فدرالیسم، حذف هر اشاره‌ای به حزب بعث، شناسایی عراق به عنوان یک کشور عرب و نه تنها یک کشور اسلامی در قانون اساسی از جمله مواردی بود که در این بیانیه درج شده بود.

فرهان الراوی وزیر فرهنگ، اظهر عبدالکریم وزیر مشاور در امور زنان، سعد الحردان وزیر مشاور در امور استان ها، عثمان النجفی وزیر صنایع و عبدالمطلق الجبوری معاون نخست وزیر که این بیانیه را امضا کردند اگرچه درگیر مذاکرات نبودند، اما باورهایشان باتوجه به موقعیت‌شان در جامعه سنّی عراق مهم است.(۱۱) مخالفت جدی افرادی از این نوع که به هر حال همکاری با دولت و نیروهای ائتلاف را پذیرفته‌اند، می‌تواند گویای آن باشد که احتمالا مخالفت با پیش‌نویس در بین عامه عرب‌های سنّی عراق که ممکن است بیشتر تحت‌تأثیر گروه‌های افراطی باشند، بیشتر است.

تعداد انگشت شماری از سنّی‌های عرب که تصمیم به حمایت از پیش‌نویس گرفته اند، بر آن هستند که تلاش برای متقاعد کردن جامعه سنّی که سخت سرخورده و تلخ کام است، بسیار مشکل خواهد بود. به گفته هاشم الحسنّی که سنّی و رئیس مجلس عراق است «متقاعد کردن سنّی‌ها به حمایت از پیش‌نویس کار ساده ای نخواهد بود. آنها بخش اعظم آنچه را که می‌خواستند به دست نیاورده اند».(۱۲)

طارق الهاشمی سخنگوی حزب اسلامی که یک حزب میانه رو اسلامی است و در شورای حکومتی نیز حضور داشت، در ۲۸ اوت حمایت از پیش‌نویس قانون اساسی را موکول به تغییراتی در آن دانست. مقامات این حزب معتقدند که هنوز فرصت برای مذاکره وجود دارد. وی گفت: «ما پیش‌نویس را امضا نکرده‌ایم، اما تا زمان همه‌پرسی وقت داریم و اگر نکات مورد اختلاف برطرف شود ممکن است به پیش‌نویس بله بگوییم».(۱۳)

در مورد نحوه مقابله با پیش‌نویس و راهی که باید برای شکست آن در پیش گرفته شود، بین سنّی‌های عرب اختلاف وجود دارد. گروه‌های سلفی جهادی و در راس آنها پیروان القاعده در عراق به‌طور کلی انتخابات و قانون اساسی را محصول غرب و شرک آلود می‌دانند و همچنان

هدف اخلال در رأی‌گیری را دنبال می‌کنند. اما نشانه‌هایی گویای آن است که اگرچه همه گروه‌های شورشی انتخابات تحت اشغال خارجی را مردود می‌دانند، اما گروه‌های شورشی غیر سلفی موضوع شرکت یا عدم شرکت در همه‌پرسی را تحت بررسی دارند و برخی از آنها ممکن است در صورت درخواست روحانیون و برخی دیگر از سنّی‌ها به خودداری از تلاش برای اخلال در آن رضایت دهند.

در ارتباط با سنّی‌های غیر جهادی، برخی از آنها در پی به شکست کشاندن پیش‌نویس در همه‌پرسی ۱۵ اکتبر از طریق شرکت فعال و دادن رأی منفی هستند. به عنوان مثال، انصار السنه که یک جریان تندروی سنّی است، در بیانیه‌ای اعلام کرد که «رد قانون اساسی موجب شکست طرح آمریکا برای عراق خواهد شد». در این اعلامیه اضافه شده که رأی دادن «جهاد علیه آمریکاییان است». انصار السنه در اعلامیه جداگانه‌ای تصریح کرده که ما نیز با آنها که از مردم عراق می‌خواهند تا در همه‌پرسی شرکت کنند همراه هستیم.[۱۴]

برخی دیگر از توفیق در این رابطه نیز نا امید هستند و در پی آنند تا خود را برای شرکت در انتخابات مجمع ملی در ماه دسامبر آماده و از طریق حضوری نیرومند در مجلس مانع از آن شوند تا قوانین موردنظر کُردها و شیعیان برای اجرای قانون اساسی در مجلس به تصویب برسد. این گروه امیدی به این که بتوانند دو سوم آرا در حداقل سه استان از ۱۸ استان عراق راکه مطابق ماده ۶۲ قانون اداره موقت برای رد پیش‌نویس لازم است به دست بیاورند، ندارند. قابل توجه است که اگر چه سنّی‌های عرب در چهار استان الانبار، صلاح‌الدین، دیاله و نینوا در اکثریت اند، اما آنها تنها در دو استان نخست دارای اکثریت بزرگی هستند. به عبارت دیگر چنانچه شماری از عرب‌های سنّی در دو استان دیاله و نینوا به هر دلیل، اعم از تهدید شورشیان و عدم دسترسی به حوزه‌های رأی‌گیری از رأی دادن باز بمانند، محتمل است که شرکت فعال اقلیت کُرد و شیعه مانع کسب دو سوم آرای مخالف دراین استان‌ها شود.

اگرچه گرایشی در بین سنّی‌ها وجود دارد که تحریم انتخابات مجلس در ژانویه را که موجب تسلط کردها و شیعیان بر مجمع ملی شد، تکرار نکنند، اما حتی در صورت تصمیم اکثریت قاطعی از آنها به شرکت در انتخابات معلوم نیست که شرایط لازم برای این امر وجود

داشته باشد. فرصت نام‌نویسی برای شرکت در انتخابات در اول سپتامبر به سر آمد، درحالی که به عنوان مثال در شهر سنّی‌نشین رمادی از ۲۸ مرکز نام نویسی تنها ۱۹ مرکز تا ۲۹ اوت دایر شده بود. (در این شهر متعاقباً قول تمدید مهلت نام‌نویسی تا ۷ سپتامبر داده شد.) سنّی‌ها دشواری ثبت نام را توطئه ای از سوی شیعیان و کُردها برای جلوگیری از ثبت نام سنی‌ها می‌دانند.

به‌علاوه، شکست طرفداران پیش‌نویس در همه‌پرسی نیز الزاماً مشکل سنّی‌ها را حل نخواهد کرد. چرا که مطابق قانون اساسی موقت در چنین صورتی باید مجلس کنونی منحل و انتخابات عمومی دیگری برگزار شود و مجلس جدید دوباره برای تدوین قانون اساسی اقدام کند. باتوجه به این که به احتمال زیاد نتیجه هر انتخابات سراسری دیگری در شرایط جاری تفاوت چندانی با نتیجه انتخابات ۳۰ ژانویه نخواهد داشت، محتمل نیست که پیش نویسی نیز که توسط مجلس جدید تدوین خواهد شد، با پیش‌نویس قبلی تفاوت بارزی داشته باشد. در صورت تحقق چنین فرضی شاید تنها دلگرمی بیشتر شورشیان تشویق شده و خشونت‌ها شدت و گستردگی بیشتری یابد. پیام مهم دیگری که چنین تحولی برای سنّی‌های عراق خواهد داشت، این خواهد بود که اگر در اقلیت باشی نمی‌توانی اثر عمده‌ای بر روند تحولات بگذاری.

به این ترتیب، در پی انتشار رسمی پیش‌نویس قانون اساسی، اعراب سنّی عراق خود را در برابر دو راهی دشواری دیدند: تحریم همه‌پرسی به معنی فراهم‌کردن فرصت برای پیروزی قاطع شیعیان و کُردها خواهد بود. از طرفی، شرکت در همه‌پرسی نیز اولاً موجب مشروعیت بخشیدن به روند تدوین قانون اساسی خواهد شد، بدون آنکه بخت چندانی برای به شکست کشاندن پیش‌نویس مربوطه از طریق کسب دو سوم آرای منفی در حداقل سه استان از ۱۸ استان برای آنها وجود داشته باشد. به‌علاوه، سنّی‌ها برای شرکت در همه‌پرسی به موافقت ضمنی شورشیان و خودداری آنها از اخلال و ارعاب نیز نیاز دارند.

غازی یاور، معاون کنونی رئیس جمهور و از رهبران سنّی عرب عراق، کسب آرای کافی برای شکست پیش‌نویس درهمه‌پرسی اکتبر را بسیار دشوار و غیرمحتمل دانست. به اعتقاد او عرب‌های سنّی باید در عوض در انتظار انتخابات مجلس در دسامبر باشند تا از آن طریق بتوانند کرسی های کافی در مجلس برای تغییر نحوه اجرای قانون اساسی به دست آورند.(۱۵)

از طرفی، ممکن است شیعیان و کُردها بتوانند پیش‌نویس را در ۱۵ اکتبر از تصویب بگذرانند، اما نکته ای که در باره آن تردید وجود ندارد این است که روند مربوط به تدوین پیش‌نویس قانون اساسی یک شبه سیاست‌مداران تندروی سنّی را که در نتیجه حمله آمریکا از سیاست حذف شده بودند، به سیاست بازگرداند و افکار عمومی را دوباره متوجه آنها کرد. آنها در دوره بعد از انتشار پیش‌نویس مورد توجه بسیار افکار عمومی قرار داشته اند و خود را به عنوان اپوزیسیونی که نظرات اصولی خود را مطرح می‌کند، معرفی کرده اند. باتوجه به این که آنها تا قبل از حمله آمریکا جزیی از نخبگان حاکم در کشور بودند، دارای مهارت‌های قابل‌توجهی هستند و از توان بالایی برای تأثیرگذاری بر امور عمومی برخوردارند.

محتوای پیش‌نویس قانون اساسی

پیش‌نویس قانون اساسی مرکب از ۶ فصل و ۱۳۸ ماده است. مهم‌ترین دستاورد این پیش‌نویس آن است که ساز و کار لازم برای یک حکومت مشارکتی مبتنی بر آرای اکثریت را فراهم می‌کند. از این رو، تردید نیست که این پیش‌نویس در صورتی که نهایی و به اجرا گذاشته شود، موجب تحول تاریخی عظیمی در عراق خواهد شد.

زبان پیش‌نویس در موارد مهمی مبهم و گاه تعمدا چنین است. گاه مفاد یک بخش در بخشی دیگر ضعیف شده است. بسیاری از مسائل دشوار، ازجمله امور مربوط به آزادی های فردی، نقش حقوق اسلامی در جامعه و حمایت‌های حقوقی از زنان یا قابل تفسیر می‌باشند یا تصمیم‌گیری در مورد آنها بر عهده مجالس قانونگذاری در آینده یا دادگاه‌ها گذاشته شده است.

از این‌رو، هر جریان سیاسی که در انتخابات عمومی برنده شده و اکثریت را در مجلس به دست آورد، می‌تواند با دستی نسبتاً باز نظرات خود را در مورد چگونگی اجرای قانون اساسی اعمال نماید. به عنوان مثال اگر اکثریتی اسلام‌گرا در مجلس شکل گیرد، کاملاً محتمل است چنین اکثریتی قوانین لازم را بر مبنای تفاسیری سنتی از تصویب مجلس بگذراند. به عکس، یک اکثریت لائیک خواهد توانست برمبنای همین قانون اساسی کشور را به‌گونه‌ای متفاوت اداره نماید.

قاعده فوق در مورد ابعاد مربوط به حقوق و آزادی های مدنی به نحو مندرج در پیش‌نویس نیز قابل تعمیم است. پیش‌نویس از این نظر تقریبا مشابه و حتی در مواردی ضعیف‌تر از بعضی از دیگر قوانین اساسی در دیگر کشورهای منطقه است. مثلا آزادی بیان و اجتماعات تنها در چارچوب اخلاق و نظم عمومی تضمین شده (ماده ۳۶) که می‌تواند به اشکال مختلف و متناسب با سلیقه جریان حاکم قابل تفسیر باشد. البته در این رابطه شرایط اجتماعی ـ سیاسی تعیین کننده خواهد بود. این پیش‌نویس در یک نظام اقتدارگرا می‌تواند موجب سلب آزادی های مدنی شود. اما سؤال مهم این است که آیا از این پس و باتوجه به بافت اجتماعی و ترکیب جمعیتی عراق و نیز شرایط منطقه‌ای و بین‌المللی اصولاً شکل‌گیری یک نظام اقتدارگرای دیگر در آن کشور امکان پذیر خواهد بود یا خیر. واقعیت این است که طی دو سه سال گذشته یک محیط سیاسی کثرت گرا درعراق شکل گرفته که می‌تواند به‌رغم محدودیت های مندرج در پیش‌نویس قانون اساسی شرایط متفاوتی را در مقایسه با دیگر کشورهای عربی منطقه موجب شود.

از طرفی، باتوجه به سیاست‌های دولت بوش برای عراق و خاورمیانه و نیز نقش مهمی که مقامات آمریکایی در جریان تدوین پیش‌نویس بازی کردند، این سؤال مطرح است که محتوای این پیش‌نویس تا چه حد توانسته مورد پسند واشنگتن قرار گیرد. ناظران سیاسی در داخل آمریکا در ارزیابی میزان موفقیت دولت اختلاف‌نظر دارند. گرایش‌های لیبرال در آمریکا با اشاره به پررنگ بودن نقش اسلام و قانون شریعت در سند و آنچه را که دستاورد ضعیف آن در مواردی چون حقوق زنان و اقلیت‌ها می‌خوانند، دولت را در این زمینه ناموفق می‌دانند. در این رابطه نیویورک تایمز طی سرمقاله‌ای این سؤال را مطرح کرد که «آیا آمریکا اکنون تا این حد به بهانه‌ای برای اعلام پیروزی و خروج از عراق نیاز مبرم یافته که حاضر شده به یک حکومت دینی شیعه مشابه ایران رضایت دهد».[۱۶] در مقابل، گرایش‌های محافظه‌کار و نومحافظه‌کار در این زمینه بر آن اند که باتوجه به شرایط عراق دولت آمریکا موفقیت بزرگی در این حوزه به دست آورده است.[۱۷]

در زیر نظری به سه زمینه عمده‌ای که مورد اعتراض سنّی‌ها است، افکنده شده است:

۱. اسلام در قانون اساسی

پیش‌نویس از جهاتی منعکس‌کننده خواسته‌های اکثریت مجمع ملی انتقالی عراق است که در پی پیروزی فهرست «ائتلاف بزرگ عراق» شکل گرفت. مطابق ماده دو پیش‌نویس «اسلام دین رسمی کشور و یک منبع اساسی قانون‌گذاری است». این بیان ماهیتاً مشابه بیانی است که در قانون اداره موقت (ماده ۷) به کار رفته بود. از این‌رو صورت مسأله کاملاً روشن بود و بخش عمده بحث در این مورد قبلاً انجام شده بود. در ماده ۲ پیش‌نویس اضافه شده که «هیچ قانونی که مغایر با احکام بی‌چون‌وچرای اسلام باشد، نمی‌تواند تصویب شود». در همین ماده بلافاصله اضافه شده که «هیچ قانونی که مغایر با اصول دموکراتیک باشد، نمی‌تواند تصویب شود». همین حکم درهمین ماده شامل مصوبه ای که مغایر با «حقوق و آزادی‌های اساسی مندرج در این قانون» باشد، هم شده است. پیش‌نویس در این رابطه یک گام مهم دیگر نیز برداشته و در ماده ۴۴ تصریح کرده «کلیه افراد حق دارند از حقوق مندرج در موافقت‌نامه‌ها و پیمان‌های بین‌المللی مربوط به حقوق بشرکه توسط دولت عراق تأیید شده‌اند و با اصول و قواعد این قانون اساسی مغایرت ندارند، برخوردار شوند». در این مورد قابل توجه است که عراق به میثاقین حقوق بشر پیوسته است. به‌علاوه، قابل توجه است که در فصل اول ماده اول پیش‌نویس تصریح شده که «جمهوری عراق یک جمهوری مستقل، دموکراتیک، فدرال، نمایندگی (پارلمانی) است». عدم اشاره به اسلام در این ماده قابل توجه است.

برخی از نسخه‌های قبلی پیش‌نویس حاوی اشاراتی حاکی از تأیید موقعیت حوزه علمیه شیعه و مشروط بودن برابری افراد در صورتی که با اسلام مغایر نباشد، بود. حال آنکه در متن نهایی اشاره‌ای به موقعیت حوزه علمیه نشده و برابری کلیه عراقی‌ها در برابر قانون صرف‌نظر از جنسیت، مذهب، عقیده، منشأ و قومیت مورد تأکید قرار گرفته است. (ماده ۱۴).

به این ترتیب، پیش‌نویس ارزش‌های اسلامی و ارزش‌های دموکراتیک را با هم برابر قرار داده و در واقع کوشیده است تا توازنی بین ارزش‌های دموکراتیک با ارزش‌های اسلامی ایجاد کند. اما مسأله این است که جزئیات مربوطه روشن نشده است. مشخص است که مجلس نمی‌تواند مصوبه هایی داشته باشد که مغایر با احکام شرع باشد. اما سؤال ا ین است که چه کسی

یا کسانی در این مورد تصمیم می‌گیرند.

در این رابطه، پیش‌نویس قانون اساسی در ماده ۹۰ یک دادگاه عالی فدرال پیش‌بینی کرده که وظایف آن ازجمله شامل «نظارت بر تطابق قوانین و مقررات ثابت با قانون اساسی» و «تفسیرمتن قانون اساسی» است. این دادگاه «از شماری از قضات و کارشناسان فقه و قانون تشکیل خواهد شد و شمار و نحوه گزینش آنها توسط قانونی با دو سوم آرای اعضای مجمع ملی مشخص خواهد شد». اگر چه مشخص نیست که این دادگاه چه شکلی به خود خواهد گرفت و گرایش حاکم بر آن چگونه خواهد بود، اما باتوجه به ترکیب احتمالی پارلمان آینده می‌توان احتمال داد که دادگاه رنگ اسلامی بیشتری خواهد داشت. هر چند باتوجه به قید دو سوم آرا برای تصویب قانون مربوطه می‌توان پیش‌بینی کرد که شیعیان اسلام‌گرا به آسانی قادر به اعمال نظرات خود در این رابطه نخواهند بود. به هرحال، تعیین ترکیب دادگاه فدرال قانون اساسی از اهمیت و حساسیت بسیار بالایی برخوردار است، نه فقط به این دلیل که دادگاه مذکور در مورد مسائل مربوط به اسلام و دموکراسی حکم خواهد کرد، بلکه به این دلیل نیز که این دادگاه از عرصه های اصلی تصمیم‌گیری در مورد بسیاری از دیگر جنبه‌های پیچیده اداره کشور، از جمله تعادل بین مرکز و مناطق فدرال و استان ها، خواهد بود.

عامل دیگر نگرانی سنّی‌ها بخش مربوط به «احوال شخصیه» شامل ازدواج، طلاق و ارث است. در این مورد در ماده ۳۹ پیش‌نویس قید شده که «عراقی‌ها آزادند تا در ارتباط با احوال شخصیه به مذهب، فرقه، اعتقادات یا انتخاب شان پایبند باشند و ترتیبات مربوطه توسط قانون مشخص خواهد شد». به این ترتیب، ظاهراً نظام حقوقی حاکم بر رسیدگی به مسائل پیچیده مربوط به حقوق خانواده به انتخاب افراد واگذارشده که می‌تواند زمینه‌ساز شکل‌گیری دادگاه های شرعی و مبنا قرارگرفتن حقوق اسلامی حداقل برای بخشی از جامعه عراق باشد. تصمیم‌گیری در مورد جزئیات و نحوه اجرای این ماده به عهده مجالس آینده و قضات گذاشته شده که ظاهراً بهترین گزینه تحت شرایط موجود بوده است. عراقی‌های عرفی نگران آنند که قوانین موجود کشور در مورد خانواده که در سال ۱۹۵۹ از تصویب گذشته‌اند، ملغی شوند و قوانین شریعت بر زندگی مردم عادی عراق حاکم گردد.

همچنین، رهبران عرفی (لائیک) در عراق شکایت دارند که پیش‌نویس قانون اساسی زمینه را برای تسلط احتمالی روحانیون شیعه بر کشور هموار می‌کند و حاوی مطالبی است که می‌تواند حقوق زنان را محدود کند. آنها نگران هستند که پیش‌نویس نه تنها تفوق اسلام به عنوان دین رسمی را تثبیت می‌کند، بلکه اختیارات وسیعی نیز به قضات می‌دهد تا مصوبه‌هایی را که ممکن است با دین مغایرت داشته باشند رد کنند. آنها در مجموع از این که یک دولت اسلام‌گرا که از طریق آرای عمومی شکل گرفته باشد و کشور را به سوی حکومت دینی راهبر شود، نگران‌اند.

آنها بر آنند که پیش از این اسلام سیاسی در بسیاری از مناطق جنوب شکل گرفته و اقداماتی از قبیل منع فروش الکل در بسیاری از نقاط و اجبار زنان به رعایت حجاب انجام شده است. درمقابل نویسندگان متن بر آنند که این پیش‌نویس حاوی مفادی است که حقوق برابر برای همه عراقی‌ها به اضافه آزادی بیان و مذهب را تضمین می‌کند و در مواردی نیز حاوی تضمین‌هایی مانند لزوم اکثریت بالا برای تصویب قوانین است.

به گفته خلیل‌زاد در پیش‌نویس سعی شده تا توازنی بین اسلام، حقوق بشر و دموکراسی ایجاد و تعهداتی در زمینه حقوق دموکراتیک و حقوق بشری دامنه‌داری در آن وارد شود. این ترکیبی بین سنت‌های اسلامی کشور و اصول جهان‌شمول دموکراسی و حقوق بشر است و به این معنی راه جدیدی را برای آینده می‌گشاید. وی ضمن اذعان به محدودیت نفوذ آمریکا در مورد قانون اساسی گفت: عراقی‌ها تصمیماتی برای خودشان گرفته‌اند ما نمی‌خواهیم به عراقی‌ها چیزی را تحمیل کنیم.(۱۸)

به گفته محمود عثمان «رهبران کُرد قویاً با مفاد مربوط به اسلام مخالفت نکردند. یکی از دلایل این بود که آمریکایی‌ها نیز اغلب اعتراضی نمی‌کردند. به عنوان مثال آمریکایی‌ها عباراتی را که راه را برای روحانیون جهت رسیدگی قضایی به دعواهای خانوادگی و شخصی می‌گشاید، پذیرفتند». وی گفت: «کُردها فکر کردند که مادام که آمریکا اعتراضی ندارد، چرا ما باید معترض شویم؟ سیاست آمریکا این است که نشان دهد که مخالف اسلام نیست».

در ارتباط با جهتی که کشور در پیش خواهد گرفت، مبارزات سیاسی آینده شاید مهمتر از متن قانون اساسی است. به عبارت دیگر محتوای قانون اساسی ممکن است به اندازه مبارزات

سیاسی که در آینده در مورد هر یک از موضوعات انجام خواهد شد، مهم نباشد. پاچاچی معتقد است که اگر سنّی‌ها و شیعیان سکولار با کُردها همراه شوند ممکن است بتوانند بعد از انتخابات آینده اکثریتی را در مجلس آینده به دست آورند و از این طریق ممکن است بتوانند مانع شکل‌گیری یک دولت اسلامی شوند.(۱۹)

نکته مهم و قابل‌توجه این است که هیچ‌یک از موادی که در روزهای آخر موضوع اختلاف‌نظر بین طرف‌های مذاکره‌کننده بود و به خارج‌شدن عرب‌های سنّی از روند تدوین قانون اساسی انجامید، ربطی به نقش اسلام در آینده کشور نداشت. کُردها با وجود آنکه قویاً عرفی‌گرا و لائیک هستند، در این مورد انعطاف پیشه کردند، چراکه آنها در چارچوب فدرالیسم قادر خواهند بود به هر نحوی که مایل اند در مورد سازمان‌دهی دستگاه قضایی در منطقه خودمختار کردستان عمل کنند. برای سنّی‌ها نیز قبل از هر چیز فدرالیسم، هویت ملی و ممنوعیت فعالیت بعثی‌ها مهم است.

فدرالیسم

فدرالیسم مهم‌ترین موضوعی است که تاکنون همه طرف‌های درگیر در روند تدوین قانون اساسی در مورد آن حساسیت نشان داده و کمترین میزان انعطاف پذیری را در ارتباط با آن داشته اند. در حالی که در اصل فدرالیسم برای کشوری با تنوع قومی و فرقه‌ای مانند عراق همواره در بین نیروهای سیاسی مخالف رژیم سابق اتفاق‌نظر وجود داشته، هیچ‌گونه توافقی در این خصوص که نظام سیاسی فدرالی در عراق باید در امتداد خطوط قومی و فرقه‌ای باشد، یا مرزبندی‌های استانی کنونی موجود وجود نداشته است. ویژگی پیش‌نویس این است که راه را برای خودمختاری برمبنای خطوط گسل قومی و فرقه ای هموار می‌کند و امکان می‌دهد تا برخی دیگر از مسائل بسیار مهم مانند تقسیم درآمدهای نفتی بر همین مبنا صورت گیرد.

مهم‌ترین مسأله‌ای که در جریان تدوین پیش‌نویس رخ نمود، درخواست خودمختاری در چارچوب مرزهای فرقه‌ای از سوی شیعیان بود. عبدالعزیز حکیم در ۱۱ اوت بعد از ملاقاتی با آیت الله سیستانی طی سخنانی در جریان اجتماعی که به مناسبت سالگرد شهادت آیت الله

محمد باقر حکیم برگزار شده بود، خواستار شکل‌گیری یک منطقه خودمختار در سراسر مناطق شیعه‌نشین جنوب عراق، جنوب بغداد، شد. این موضع که برای نخستین‌بار و تنها ۴ روز قبل از تاریخ مقرر برای تکمیل پیش‌نویس قانون اساسی و از سوی رهبر مجلس اعلای انقلاب اسلامی عراق، یعنی مهم‌ترین تشکل سیاسی شیعه عراقی، ابراز می‌شد، تحولی عظیم در روند بحث‌های مربوطه ایجاد کرد. وی گفت: برای شیعیان عراق «ضروری» است که اختیارات حکومتی وسیعی برای جنوب به دست آورند. وی افزود: «به‌منظور حفظ توازن سیاسی در کشور، عراق باید تحت یک نظام فدرالی همراه با دولت مرکزی اداره شود... ما فکر می‌کنیم که شکل‌گیری یک منطقه کامل در جنوب ضروری است». وی تأکید کرد: «ما ضروری می‌دانیم که یک منطقه خودمختار در مرکز و جنوب عراق ایجاد شود...این منطقه دارای یک بافت اجتماعی واحد است و ما نباید این فرصت را برای متحد کردن آن از دست بدهیم».[۲۰] هادی العامری فرمانده سپاه بدر نیز که درکنار حکیم ایستاده بود، گفت شیعیان حق دارند منطقه خاص خود را بخواهند. وی افزود: «ما باید بر تشکیل یک منطقه در جنوب اصرار کنیم، در غیر این صورت متأسف خواهیم شد. فدرالیسم باید در مورد سراسرعراق اعمال شود. آنها تلاش می‌کنند تا شیعه را محروم کنند».[۲۱]

اظهارات حکیم به معنی ابراز حمایت از خواسته‌های سیاست‌مداران شیعه در جنوب که اغلب نیز لائیک هستند، بود. تا پیش از این رهبران شیعه به‌طور کلی از برخی اختیارات منطقه‌ای معتدل سخن گفته بودند. ملاقات حکیم با آیت‌الله سیستانی روز قبل سخنرانی مذکور انجام شده بود و یک هفته قبل از ایشان نقل شده بود که خطاب به سیاست‌مداران شیعه گفته بود که از مفهوم خودمختاری حمایت می‌کند، هر چند که ایشان توصیه خاصی در این مورد مطرح نکرده بود.

جنبش برای خودمختاری جنوب در تمام طول تابستان اوج گرفته بود. سیاست‌مداران در جنوب خصوصا در شهر بصره با رجوع به تدوین کنندگان قانون اساسی خواستار درج حق استان‌ها به ادغام شدن در مناطق خودمختار، مانند مورد کردستان، در قانون اساسی شده بودند. بسیاری از مردم جنوب خواستار اختصاص سهم بیشتری از منابع نفتی برای جبران عقب‌افتادگی و فقر منطقه ناشی از تبعیض‌های ۸۰ ساله بوده‌اند. از طرفی، شیعیان با طرح این موضوع عملاً

آن را با خواست‌های کردها برای خودمختاری و کنترل بر منطقه کردنشین و درآمدهای نفتی آن ربط داده اند، به نحوی که اعطای چنین امتیازاتی به کُردها بدون دادن مشابه آن به شیعیان غیر ممکن شده است. باتوجه به سابقه ۸۰ ساله سرکوب شیعیان توسط دولت‌های مرکزی در عراق، هدف برخی از رهبران شیعه از اصرار بر ایجاد یک منطقه خودمختار می‌تواند نوعی کوشش برای دریافت تضمین‌های لازم و اطمینان از عدم قدرتمندشدن مجدد دولت مرکزی و اعاده شرایط گذشته است. به‌علاوه، در شرایط غیرقابل پیش‌بینی در عراق و دشمنی فزاینده افراطیون سنّی علیه شیعیان، خودمختاری منطقه‌ای می‌تواند در صورت ناتوانی یا فروپاشی دولت مرکزی امکاناتی جهت دفاع از خود برای شیعیان فراهم آورد.

بسیاری از سیاستمدارانی که در ابتدا خواستار خودمختاری برای جنوب بوده‌اند، اغلب لائیک هستند. احمد چلبی، معاون کنونی نخست وزیر، یکی از این سیاست‌مداران و پرنفوذترین آنها است. حکیم اولین رهبر سیاسی ـ مذهبی است که از فکر خودمختاری منطقه‌ای حمایت کرد. همزمان، مجلس اعلا در رأس ائتلافی است که بیشترین کرسی را در شورای شهر بصره دارد و سپاه بدر بسیاری از مواضع کلیدی در نیروهای امنیتی جنوب را در اختیاردارد. برخی از شیعیان صحبت از ایجاد یک منطقه از استان بصره و برخی از استان‌های همجوار آن می‌کنند و برخی دیگر خواستار منطقه بزرگ‌تری هستند که نجف و کربلا را نیز در بر گیرد. اما مقتدی صدر و آیت‌الله محمد یعقوبی که با صدر روابطی دارد با خود مختاری مخالف‌اند و آنرا مغایر با مفهوم حکومت مرکزی اسلامی می‌دانند.

همچنین به نظر نمی‌رسد که حزب الدعوه با طرح خودمختاری منطقه‌ای شیعیان موافق باشد. لیث قبه که سخنگوی ابراهیم جعفری، نخست وزیر و رهبر حزب الدعوه، است، طی مصاحبه‌ای از مخالفت ابراهیم جعفری با این طرح خبر داد و پیشنهاد حکیم را «غیرقابل قبول» خواند.[۲۲] در خور ذکر است که حزب الدعوه همیشه حزبی مرکزگرا بوده و موافقتی با فدرالیسم نداشته است. این حزب در سال ۱۹۹۵ به دلیل مخالفت با فدرالیسم کنگره ملی عراق را ترک کرده بود. البته به نظر می‌رسد که مخالفت حزب الدعوه این بار مخالفتی فعال نیست و ظاهراً تنها به اعلام مخالفت شفاهی با آن بسنده کرده و اقدام دیگری به عمل نیاورده‌اند. این در حالی

است که طرفداران مقتدی صدر تاکنون چند بار علیه خودمختاری جنوب در بغداد تظاهرات بر پا کرده‌اند.

محتمل است که در مورد فدرالیسم در داخل حزب الدعوه نیز اختلاف‌نظر وجود داشته باشد، موفق الربیع مشاور امنیت ملی دولت عراق که عضو حزب الدعوه است، معتقد است که اگر فدرالیسم در قانون اساسی تثبیت نشود، کشور درگیر جنگ داخلی خواهد شد. به گفته وی «حذف فدرالیسم به این معنی است که منافع هیچ‌یک از گروه‌های جمعیتی مورد توجه قرار نمی‌گیرد و در نتیجه گروه‌های جمعیتی مختلف برای دفاع از حقوق شان خواهند جنگید». وی گفت: من بسیار نگران هستم جنگ داخلی به تدریج در کشور روی می‌دهد». به گفته او «فدرالیسم برای سنّی‌ها هم خیلی خوب است. تصور کنید که سه استان سنّی نشین در مثلث سنّی به هم بپیوندند و یک منطقه را به‌وجود آورند و از حقوقی بهره‌مند شوند که کُردها بهره‌مند هستند... ما خواستار یک نظام فدرال هستیم و فکر می‌کنم که این تنها راه برای بیمه وحدت عراق است».[۲۳]

شماری از رهبران عرب سنّی بلافاصله خواست حکیم را رد کردند. فخری القیسی یکی از اعضای تیم ۱۵ نفره سنّی گفت: «عرب‌های سنّی نمی‌توانند ایجاد مناطق خودمختار را آنطور که در یک کنفدراسیون معمول است، بپذیرند چراکه این امر به تجزیه کشور منجر خواهد شد. ما می‌خواهیم وحدت کشور را حفظ کنیم.» صالح المطلق عضو دیگر این گروه تأکید کرد: «ما از شنیدن این خبر تکان خورده و بسیار ناراحت هستیم. وقتی هشدار می‌دادیم که فدرالیسم موجب تجزیه عراق می‌شود، کسی به ما گوش نکرد و اکنون آنها جدایی شیعه و سنّی را می‌خواهند». میشن الجبوری، یکی دیگر از رهبران سنّی به تلویزیون الجزیره گفت: «این باعث جنگ داخلی خواهد شد ما هرگز اجازه عملی شدن آنرا نخواهیم داد». ایاد السمره‌ای از حزب میانه‌رو اسلامی نیز تأکید کرد که «اگر آنها روی این پیشنهاد اصرار کنند، روند نابود خواهد شد». وی گفت این خواسته را نمی‌توانند از طریق قانونی محقق کنند و اگر اصرار داشته باشند باید با زور آنرا به دست آورند».[۲۴] سنّی‌ها همچنین نگران آنند که شیعیان و کُردها با هم به توافقی رسیده باشند.

درخواست شیعیان برای خودمختاری منطقه‌ای در جنوب تحولی اساسی در روند تدوین قانون اساسی ایجاد کرد. پیش از این واژه فدرالیسم در عراق تنها در ارتباط با یافتن راهی

قابل قبول برای حفظ خودمختاری کردها درعین حفظ وحدت کشور مطرح بود. سنّی‌ها در ابتدا امیدوار بودند که طرح خودمختاری جنوب تنها یک تاکتیک مذاکراتی برای گرفتن امتیازات بیشتری برای ۹ استان جنوبی باشد. چراکه به هر حال جنوب عراق از نظر قومی و زبانی دارای ویژگی‌های خاصی از آن نوع که مثلاً کُردها را از عرب ها متمایز می‌کند، نیستند و گرایش مردمی به خودمختاری ریشه عمیقی در جنوب ندارد. اما شیعیان بر آن هستند که دلیلی وجود ندارد که تنها کردها از امتیازات خاصی در چارچوب قانون اساسی برخوردار شوند.

اما از نظر عرب‌های سنّی خودمختاری منطقه‌ای شیعیان در چارچوب مرزهای فرقه‌ای خط قرمزی است که نباید از آن عبور کنند. آنها به نوعی با خودمختاری کُردها و تشکیل یک منطقه خودمختار کردنشین کنار آمده و در عمل آنرا پذیرفته اند. در واقع و در شرایطی که کُردها قوی ترین و سازمان یافته ترین نیروی نظامی و تشکیلات اداری در عراق را دارند و در مقابل دولت مرکزی عملاً فاقد یک نیروی نظامی قابل اتکا است، عرب‌های سنّی چاره‌ای جز کنار آمدن با آنچه که در کردستان عینیت یافته، ندارند. اما شرایط در مورد شیعیان در جنوب کاملا متفاوت است.

سنّی‌ها تردید دارند که خواست شیعیان تنها به خودمختاری و کسب اختیارات مربوطه محدود باشد. آنها هدف شیعیان را بسیار فراتر از تمرکززدایی اداری تصور می‌کنند. ۹ یا ۱۰استانی که شیعیان خواستار تبدیل آنها به یک منطقه خودمختار هستند، خود نیمی ازکشور را شامل می‌شد و بیش از ۸۰ درصد ذخایر نفتی را در خود دارد. به‌علاوه، تنها راه دسترسی عراق به آب‌های آزاد در محدوده این منطقه شیعه‌نشین قرار دارد. بقیه نفت عراق نیز در شمال کشور، یعنی در قلمرو «حکومت منطقه‌ای کردستان» واقع است یا مورد ادعای آن است. سنّی‌ها نگران آنند که در صورت تحقق خواست‌های شیعیان و کُردها، خود در منطقه مرکزی که فاقد نفت و محاط درخشکی است، گرفتار آیند. همین عامل نیز می‌تواند یکی از دلایل اصلی مخالفت مقتدی صدر که طرفدارانش به‌طور عمده در بغداد ساکن هستند، با خودمختاری جنوب باشد. به‌علاوه سنّی‌ها درخواست خودمختاری در جنوب را زمینه ساز تجزیه کشور می‌دانند و از این نظر بر آنند که درستی نظراتشان مبنی بر این که اساساً هدف آمریکا از حمله به عراق تجزیه این

کشور بوده، ثابت شده است.

در چنین زمینه‌ای، پیش‌نویس قانون اساسی درماده ۱۱۳ نظام فدرالی عراق را مرکب از «مرکز، مناطق، استان‌های غیرمتمرکز و دستگاه‌های اداری محلی» اعلام کرده است. تائید منطقه کردستان «همراه با اختیارات کنونی آن به عنوان یک منطقه فدرال »، «تائید مناطق جدید که براساس مفاد قانون اساسی تشکیل خواهند شد»، «تصویب رویه‌های اجرایی مربوط به تشکیل مناطق جدید توسط شورای نمایندگان با اکثریت ساده و حداکثر ظرف ۶ ماه بعد از نخستین نشست»، امکان تشکیل یک منطقه براساس درخواست هر یک یا چند استان از طریق رجوع به همه‌پرسی منطقه‌ای و امکان تدوین قانون اساسی منطقه‌ای ازجمله مفاد مربوط به مناطق فدرالی است که در مواد ۱۱۳ تا ۱۱۹ پیش‌نویس ذکر شده است.

به موازات فراهم شدن امکان ایجاد مناطق خودمختار در عراق، ترتیباتی نیز برای توزیع درآمد حاصل از نفت در پیش‌نویس ذکر شده که موجب نگرانی بیش از پیش سنّی‌ها است. مطابق ماده ۱۱۰: «دولت فدرال نفت و گاز استخراج شده از حوزه‌های کنونی نفتی با کمک دولت‌های مناطق و استان های تولیدکننده را مدیریت خواهد کرد، مشروط به این که درآمدهای حاصله به نحوی منصفانه و به نحوی سازگار با توزیع جمعیتی در سراسر کشور تقسیم شود. یک سهمیه‌ای باید برای یک دوره معین برای مناطقی که به نحوی غیرمنصفانه توسط رژیم سابق یا بعد از آن هدف محرومیت قرار گرفتند، تعریف شود به نحوی که توسعه متوازن در قسمت‌های مختلف کشور تأمین شود. این امر باید توسط قانون تنظیم شود». سنّی‌های عرب مفاد این ماده را نوعی انتقام‌جویی و غرامت‌خواهی خوانده‌اند و آنرا غیرقابل‌قبول دانسته‌اند.

از طرفی، پی آمدهای منطقه‌ای شرایطی که در عراق در حال شکل‌گیری است، نیز دارای اهمیت زیادی است. فدرالیسم با یک دولت مرکزی ضعیف باعث نگرانی شدید ترکیه شده است. این تحول می‌تواند گرایش شیعیان عراق به جانب ایران را تقویت کند و امکان دهد تا سنّی‌های مرکز در جستجوی حامیانی متوجه بعث سوریه و فلسطینی‌های اردن و عناصر وهابی در عربستان شوند. درمقابل، شک نیست که تشکیل یک منطقه بزرگ خودمختار شیعه در جنوب عراق موجب نگرانی کشورهای عربی نیز خواهد شد.

در این رابطه، برخی از سنّی‌های عراق که به شدت از اقدام حکیم مبنی‌بر درخواست خودمختاری برای جنوب ناخشنود و نگران شده اند، ایران را به نقش داشتن در این زمینه متهم می‌کنند. ایاد سامره‌ای یکی از اعضای حزب سنّی عضو کمیته تدوین قانون اساسی گفت: «تقاضای شیعیان برای یک منطقه فدرال را«ناشی از فشار ایران تفسیر کرده‌ایم». تصور سنّی‌ها این است که بحث فدرالیسم حیله ای برای کنترل جنوب عراق توسط ایران است. حسن زیدان یکی از اعضای شورای گفتگوی ملی که یک گروه سنّی است و نماینده ای در کمیته تدوین قانون اساسی دارد، بر آن است که «موضوع فدرالیسم برای جنوب همیشه موضوع بحث بوده است اما نه با این ابعاد و نه با این سرعت». این تصور سنّی‌ها که ایران پشت درخواست خودمختاری برای جنوب قرار دارد و این درخواست درنهایت موجب تجزیه کشور خواهد شد، در شدت نگرانی سنّی‌ها بی تاثیر نبوده است.

محمود عثمان یک فعال سیاسی کرد و عضو کمیته قانون اساسی معتقد است که «سنّی‌ها از خودمختاری در جنوب واهمه دارند؛ چراکه جنوب پیش از این به ایران نزدیک بوده و این که آنها می‌ترسند که این نزدیکی بیشتر شود». به گفته سُها عزاوی یکی از سنّی‌های عرب عضو کمیته تدوین، در جریان جلسات کمیته تدوین، سنّی‌ها شیعیان را متهم به همکاری با ایران می‌کردند. به گفته آنها یک عراق غیرمتمرکز هر آنچه راکه ایرانیان می‌خواهند برایشان فراهم می‌کند، ازجمله یک بغداد ضعیف و یک جنوب مطیع که می‌توانند وسیله‌ای در دست ایران برای چانه‌زنی با آمریکا و کشورهای عربی خلیج فارس باشند.

همچنین ادعا شده که شیعیان در کمیته قانون اساسی خواستار دادن اختیار به مناطق فدرال برای تجارت با کشورهای خارجی شده اند. آنها برآنند که ایران ترجیح می‌دهد تا معاملات نفتی و دیگر معاملات را مستقیماً با چهره‌های آشنا در جنوب انجام دهد تا از طریق بغداد.[۲۵]

پیتر گالبرایت، سفیر سابق آمریکا در کرواسی و یکی از مشاوران کُردهای عراق، که راه برون رفت از بحران عراق را ایجاد یک فدراسیون با مرکزیتی ضعیف می‌داند، اقدام دولت بوش در کمک به تدوین این پیش‌نویس را درست دانسته و از آن به عنوان سندی که می‌تواند ثبات را به عراق برگرداند، یاد می‌کند. وی بر آن است که قانون اساسی منعکس‌کننده واقعیات یک کشور

است و در شرایطی که هیچ هویت جدی عراقی وجود ندارد، کُردهای لائیک و غرب گرا در شمال، شیعیان سنتی و مذهبی در جنوب و سنّی‌های عرب در مرکز چاره‌ای جز این‌که هریک در چارچوب یک فدراسیون با مرکزیتی ضعیف به راه خود بروند، وجود ندارد.[۲۶]

۲. هویت عراق

عراق از بدو تشکیل در ۱۹۲۰ همواره با مشکل هویت ملی رودر رو بوده است. رژیم‌های مختلفی که طی بیش از ۸۰ سال در آن کشور حاکم شدند، تلاش‌های مختلف و متنوعی برای ایجاد یک هویت ملی واحد که همه عراقی ها اعم از کرد، عرب، شیعه و سنّی را دربر گیرد، صورت دادند. برخی وحدت عربی و پان عربیسم را مبنای کوشش های خود قراردادند و برخی دیگر به نمادهای تمدن‌های متعدد بین النهرین برای ایجاد یک هویت ملی متمایز از دیگر ملت‌های منطقه متوسل شدند. برخی نیز آمیزه‌ای از این دو را در دوره‌های مختلف آزمودند. اما واقعیات موجود گویای آن است که هیچ‌یک از این کوشش‌ها تاکنون توأم با موفقیت نبوده است.

در چنین شرایطی، هویت عراق به گونه‌ای که در پیش‌نویس قانون اساسی درج شده، از دیگر مواردی است که اعتراض سنّی‌های عرب را برانگیخته است. مقدمه پیش‌نویس گویای گرایش تدوین‌کنندگان آن به هویت بین‌النهرینی عراق است. این مقدمه با «ما فرزندان بین‌النهرین، سرزمین پیامبران، آرامگاه امامان مقدس، رهبران تمدن و ایجادکنندگان الفبا، مهد ریاضیات، سرزمین شکل‌گیری اولین قانون ...» آغاز شده است. در ماده ۳ پیش‌نویس از عراق به عنوان یک کشور «چند قومی، چند مذهبی و چند فرقه‌ای» یاد شده و اضافه شده که «مردم عرب عراق جزیی از ملت عرب‌اند». این در حالی است که در قوانین اساسی گذشته همواره از «ملت عراق» به عنوان بخشی از ملت عرب یاد می‌شده است.

از نظر سنّی‌های عرب، پیش‌نویس عوامل هر چند ضعیف فرهنگی راکه تاکنون به حفظ یکپارچگی عراق کمک رسانده‌اند، نادیده گرفته است. به گفته شیخ یاور «بحران ما این است که هویت ملی عراقی بیش از پیش در حال زایل شدن است و قانون اساسی در این رابطه کمکی

نمی‌کند».[۲۷] این امر اعتراض کشورهای عربی را نیز بر انگیخته است به حدی که عمرو موسی دبیر کل اتحادیه عرب پیش‌نویس را «خطرناک» توصیف کرد. همسایگان عرب عراق از این که علقه‌های موجود بین آنها و عراق ضعیف شود، ابراز نگرانی می‌کنند.

محمود عثمان تأیید کرد که یکی از موارد مورد مذاکره ماده مربوط به هویت کشور است. وی گفت: ما این ماده را تحت مذاکره داریم با این هدف که خواست اتحادیه عرب و نیز برخی ازدیگر طرف‌ها را تأمین کنیم. اظهارات عثمان همچنین حاکی از آن بود که احتمالاً کُردها در این مورد انعطاف‌پذیر هستند.[۲۸]

۳. حزب بعث

ماده ۷ قانون اساسی «موجودیت‌ها و روندهایی را که از نژادپرستی، تروریسم، تکفیر و تصفیه فرقه ای و به‌ویژه بعث صدامی» حمایت می‌کنند یا آن را تبلیغ یا به آن تحریک می‌کنند، ممنوع اعلام کرده است. در متن ما قبل آخر پیش‌نویس عبارت «به‌ویژه حزب بعث» به کار رفته بود که درمتن خوانده شده در مجمع ملی به شکل مذکور اصلاح شد. به‌علاوه، ماده ۱۳۲ نیز حاوی مطالبی است که ادامه کار «کمیته ملی بعث‌زدایی» و ممنوعیت انتصاب وابستگان به حزب بعث در سطوح بالای قوه مجریه و نیز در قوای مقننه و قضاییه را تثبیت می‌کند.

ممنوع‌شدن حزب بعث و منع تصدی مشاغل مهم توسط بعثی‌ها به شکل فوق مشکل دیگری است که پیوسته از سوی سنّی‌های عرب مطرح شده است. آنها مدعی هستند که به این ترتیب سنّی‌های لائیک و ملی گرا از صدای سیاسی موثری درکشور محروم خواهند شد و کشور از خدمات شمار کثیری از نخبگان جامعه مانند مسؤولان، مدیران و استادان دانشگاه که به خاطر پیشرفت درکار به حزب بعث پیوستند، محروم خواهند شد.

بی‌تردید مفاد مربوط به بعث‌زدایی در پیش‌نویس قانون اساسی امکان خواهد داد تا تبعیضاتی که عرب‌های سنّی طی بیش از ۸۰ سال گذشته علیه شیعیان و کُردها اعمال کردند، معکوس شود و این بار خود هدف این‌گونه تبعیض‌ها قرار گیرند.

نتیجه گیری

پیش‌نویس قانون اساسی که برای همه‌پرسی ۱۵ اکتبر آماده شده، منعکس‌کننده واقعیات اجتماعی ـ سیاسی کشوری مانند عراق است. تمایز آشکار بین سه گروه جمعیتی در آن کشور به وضوح در این پیش‌نویس انعکاس یافته و پذیرفته شده که این گروه‌های متمایز جمعیتی از جهاتی باید سر رشته امور مربوط به خود را در دست خود داشته باشند. به همین ترتیب، باتوجه به حمایت رأی‌دهندگان از احزاب مذهبی درانتخابات ۳۰ ژانویه، گرایش‌های سنتی و مذهبی شیعیان نیز بازتاب‌های لازم را در متن یافته و زمینه را برای ایفای برخی نقش‌های اجتماعی توسط روحانیون شیعه در کشور فراهم آورده است.

مهم‌تر از همه پیش‌نویس نظر شیعیان مبنی بر قاعده یک نفر یک رأی برای اداره کشور را تثبیت می‌کند. این تفکر، درصورتی که ادامه یابد و در شرایط بعد از غلبه شیعیان بر مقاومت‌های سنّی‌های عرب تغییر نکند، می‌تواند منشأ یک روند دموکراتیک شود که در آن گروه‌های مختلف اعم از مذهبی و لائیک باید کشور را از راه‌های دموکراتیک اداره کرده و پاسخ‌گوی یکدیگر و مردم باشند.

این پیش‌نویس قانون اساسی همچنین نشان می‌دهد که حوزه مانور آمریکا برای اعمال نظر و تحت‌تأثیر قراردادن جریان امور در عراق تا چه حد محدود است. به این ترتیب، آمریکا، شاید به‌رغم میل خود، به شکل‌گیری سندی که منعکس‌کننده واقعیات عراق است، کمک کرده است. اما این پیش‌نویس نمی‌تواند کمکی به خاتمه یا تخفیف شورش علیه اشغال نظامی عراق توسط آمریکا باشد.

از طرفی، تصویب پیش‌نویس قانون اساسی در اکتبر، به‌رغم رد کامل آن توسط سنّی‌ها، می‌تواند کشور را در مسیری حساس و پرمخاطره قرار دهد. این پیش‌نویس حتی ممکن است از طریق تأکید بر موضوعات فرقه‌ای و قومی موجب وخامت بیشتر اوضاع هم شده باشد. این موضوعات همیشه در سیاست عراقی مطرح بوده‌اند، اما در لفافه. این پیش‌نویس اکنون آنها را به سطح آورده است. انجام اقدامی از سوی شیعیان و کُردها برای رفع یا کم‌کردن نگرانی‌های سنّی‌ها، از جمله تعهد به این که منطقه خودمختار جنوب به‌ضرر سنّی‌ها شکل نخواهد گرفت،

می‌تواند به تخفیف بحران کمک کند. در مقابل، تصویب پیش‌نویس بدون رضایت سنّی‌های عرب می‌تواند به معنی ادامه خشونت و حتی ارتقای آن به سطح جنگ داخلی باشد.

اکنون سؤال این است که با نزدیک شدن همه‌پرسی چه تعدادی از عراقی‌ها تحت‌تأثیر رهبران سه گروه اصلی جمعیتی یعنی کُردها، شیعیان و عرب‌های سنّی رای خواهند داد. روشن نیست که شیعیان لائیک و زنان که ممکن است به مفاد پیش‌نویس در مورد نقش اسلام معترض باشند، چگونه عکس‌العمل نشان خواهند داد. در بین سنّی‌ها نیز تفاوت‌های مهمی وجود دارد. در حالی که گروهی از آنها در یک سوی طیف موجب تقویت صفوف شورشیان یا گروه‌های رادیکال اسلامی خواهند شد، شماری دیگر در دیگر سوی طیف ممکن است، شکل‌گیری سه منطقه خودمختار در عراق را آخرین چاره علاج بیماری مزمن کشور خود دانسته با اتکا به برخی تضمین‌ها در مورد حقوق خود در پیش‌نویس گریزی جز ادامه همین مسیر نبینند. در این میان تکلیف کُردها بیش از دو گروه جمعیتی دیگر روشن است. آنها این پیش‌نویس را گام بسیار مهم دیگری در جهت تحقق خواسته‌های خود تلقی خواهند کرد و تقریباً بـه اتـفاق آرا آن را تأیـید خواهند کرد. چرا که این پیش‌نویس نیز هم چون انتخابات ۳۰ ژانویه در جهت ضـعیف کـردن انسجام موجودیتی سیاسی است که کُردها هیچ‌گاه علاقه‌ای به دوام و بقای آن نشان نداده‌اند.

منابع

1. John F. Burns, Shiites Offer to Give Sunnis Larger Role on Broader Panel Writing a Constituion, ***The New York Time***, 26 May 2005.

2. International Crisis Group, Iraq: Don't Rush the Constitution, ***Middle East Report***, No. 42, 8 June 2005.

3. Sunnis Reach Deal on Iraq's Constitutional Process, Associated Press, 16/6/2005.

4. James Glanz, Sunnis on Constitution Panel: Determined but Impugned, ***New York Times***, August 25, 2005.

5. ***Ibid.***

6. Sunni Group Urges Changes in Iraq Charter, REUTERS, August 29, 2005.

7. ***Ibid.***

8. Robert F. Worth, Assailing Draft, Sunnis Still Seek Charter Changes, ***New York Times***, August 28, 2005.

9. ***Ibid.***

10. Robert F. Worth, Sunni Opposition to Iraqi Draft Constitution Intensifies, ***New York Times***, August 30, 2005.

11. Bassem Mroue, Top Sunnis Criticize Draft Constitution, Associated Press, August 27, 2005.

12. Dexter Filkins and Robert F. Worth, Leaders in Iraq Sending Charter to Referendum, ***NewYork Times***, August 29, 2005.

13. Sunni Group Urges Changes in Iraq Charter, REUTERS, August 29, 2005.

14. Ellen Knickmeyer and Omar Fekeiki, Iraq Militias Push Voter Sign-Up, ***The Washington Post***, August 22, 2005.

15. Ellen Knickmeyer and Salih Saif Aldin, Sunnis Won't Defeat Charter, Iraqi Vice President

Asserts, ***The Washington Post***, August 30, 2005.

۱۶. به عنوان نمونه ر.ک:

Editorial, ***New York Times***, August 23, 2005.

۱۷. برای نمونه ر.ک:

Iraq's Federalism Papers Review & Outlook Wall Street Journal, August 25, 2005 and David Brooks, Divided They Stand, ***New York Times***, August 25, 2005.

18. Dexter Filkins, Secular Iraqis Say New Charter May Curb Rights, ***New York Times***, August 24, 2005.

19. ***Ibid.***

20. Edward Wong, Top Shiite Politician Joins Call for Autonomous South Iraq, ***New York Times***, August 12, 2005.

21. Liz Sly, Shiite Wants Autonomous Region, ***Chicago Tribune***, August 12, 2005.

22. ***Ibid.***

23. Michael Georgy and Luke BakerFri, Iraq Security Chief Warns of Civil War Over Federalism, REUTER, August 19.

24. ***Ibid.***

25. Borzou Daragahi, Sunnis See Iran's Hand in Call for Federalism, ***LA Times***, August 21, 2005.

26. David Brooks, Divided They Stand, ***New York Times***, August 25, 2005.

27. Robert F. Worth, Sunni Opposition to Iraqi Draft Constitution Intensifies, ***New York Times***, August 30, 2005.

28. Iraqis Hold Talks to Fine- Tune Charter, The Associated Press, September 3, 2005.